

どの事態に対処するものである。通常は、このような事態が発生しないよう在外事務所を中心に助言しているが、開発途上国側の対応が困難な場合は、専門家、調査団の派遣を通して修理や工事を行ったり、代替機材やスペアパーツを供与して機能の回復に協力している。

4 他事業との連携

一般プロジェクト無償では、民生の安定(保健・医療、飲料水供給などのBIINの分野)、運輸・通信・電力などの各種の社会基盤整備を通じて、開発途上国の人々の生活向上に貢献してきた。無償資金協力は技術協力との連携により、相乗効果による飛躍的な技術移転が期待できるほか、無償資金協力によって整備されたインフラストラクチャー、機材などが技術協力により、より有効活用されることはもちろんのこと、その維持管理まで確実となる利点がある。こうした両協力の連携の主要協力分野での具体的な事例を述べれば以下のとおりである。

保健・医療分野

保健・医療分野の協力は、病院などの医療機関、研究所、看護学校、保健所の整備、ワクチン・基礎医薬品の製造など多岐にわたっているが、病院建設案件はプロジェクト方式技術協力と連携して実施されることが多い。

たとえば、ボリビアでは無償資金協力により建設したラパス、コチャバンバ、スクレの消化器系疾患研究センターで「消化器疾患対策計画」(プロジェクト方式技術協力)を実施し、消化器疾患対策では南米の先進水準に達した。また、エジプトの「カイロ大学附属小児科病院計画」は、1980年、1987年、1995年と継続的に施設拡充の協力を行い、この間に実施した技術協力により、医師、看護婦など2万4000人が教育訓練を受けた。

1980年代には、ワクチン製造や製薬工場の建設に対する協力も実施された。この例として、インドネシアでは1989年に「生ワクチン製造基盤技術計画」の実施施設が建設され、プロジェクト方式技術協力による技術指導の結果、WHOの基準を満たす高品質のワクチンの自国製造と輸出が可能となった。

生活用水供給分野

生活用水供給の分野は開発調査との結びつきが強い。1980年代は地下水開発のボーリング機材の供与を中心として村落部の生活用水供給案件が多かったが、1990年代に入り、開発調査のマスタープランやフィージビリティ調査の結果をもとにした、浄水場を中核とする都市型の給水施設建設や修復の案件が開始された。1993年に実施したフィリピンの「バララ浄水場改修計画」では、この無償資金協力による浄水場整備によって、マニラ首都圏に対する水供給の70%が改善された。

1993年に開催された第1回アフリカ開発会議(TICAD I)を受けて、開発調査によりアフリカでの地下水開発のポテンシャル調査が行われ、これをもとにその後の5年間で300億円以上の生活用水供給プロジェクトをセネガル、モロッコ、ニジェール、象牙海岸、ギニア・ビサオ、ベナン、カメルーン、ジンバブ

無償資金協力と技術協力の連携

——インドネシア麻疹・ポリオ生ワクチン製造基盤技術プロジェクト——

プロジェクトのあるバンドン市は、首都ジャカルタから汽車でも自動車でも東南へ3時間の距離にある。南半球に入って直ぐで酷暑の地なのに、海拔760mの盆地に立地し平均22.9°C、最高28.1°C、年間2000mmの降雨があるため、山越えすれば景観は一変し緑いっばいの人口100万人の学園都市が広がる。

生ワクチン製造基盤技術プロジェクトがこの地に設置されたのは、この自然環境と細菌性ワクチン、血清製造に関して100年の歴史を持つ Bio Farma という得がたい受け皿があったことによる。

生ワクチンの安全性と有効性確保には、半導体製造にも匹敵する純度の高い作業環境が必要で、製造工程を通じてウイルスを生きた状態で取り扱わなければならないので、WHO 基準による、環境規制(施設、機材、製造、品質管理、製造保存、人的条件、メンテナンス等々、いわゆるコンタミネーション防除、無菌状態維持)があり、プロジェクト実施は、これらの諸条件をクリアできる可能性がある場合に限られる。そのため自然条件の適正はもとより、資金的にも大型なものとなり、人的資源にも優れた基盤が不可欠で、かつ厳しいリスクも認識したうえで、綿密な企画・念入りな事前調査、技術力・経験ともに豊かな技術支援機関の確保、ならびに相手国政府の強力なコミットメントがなければならない。

Bio Farma のケースでは、10年近い事前調査があり、日本政府の大型の無償資金協力が認められ、大阪大微生物病研究会、財団法人日本ポリオ研究所という有力な技術支援機関がバックアップしてくれ、インドネシアでは、大統領プロジェクトとして位置づけるコミットメントが行われた。

インドネシア政府では、広い国土で一斉に、計画的に、予防接種が実施でき国民の健康を自力で保持するために、原材料から国内での一貫生産を実現させることが悲願となっていた。

清浄な一定の人工的環境を維持するため、さまざまなシステムや設備、装置が施され、小規模ではあるが、東南アジアで最新の生ワクチン製造・品質管理の工場が建設された。建物の内部構造は特殊な設計となっており、自家発電、自家給水、24時間を通じた空調・温度・圧力の管理、純水・蒸留水製造、凍結乾燥、半製品の低温(マイナス80°C)保存、原材料となる動物の無菌状態での飼育管理等々の各種機能に関しては、製造開始と同時に、装置・機械の保全・管理というメン

テナンスシステムの確立が、まったなしに要求された。

人材確保面では、施設建設完了までの期間をフルに活用し、上記両支援機関が最初に中核となるスタッフを多めに研修受入れた。また、Bio Farma 内でも旧研究室を内部改装し、短期専門家が派遣され試験管ベースの品質管理技術の移転が集中的に実施された。

立派な施設が完成したが、技術移転開始の初期には、関係スタッフ全員になかなか GMP (Good Manufacturing Procedure) の何たるかが必ずしも徹底せず、いろいろなハプニングがあった。

折角警報装置が作動して非常ブザーが鳴ったのに、その目がたまたま休日で、よくわかっているスタッフの勤務が少なく、内部にいたメンテナンスや製造には無関係の職員が、さわがしいからとスイッチをいじって消してしまった。その結果、内部保存の半製品に少なからぬ損害を生じた。このことは、メンテナンスシステムを徹底的に検証し再構築するため、全職員には痛い教訓となった。

動物舎には、SPF (Specified Pathogen Free) 鶏群とカニクイザルおよびミドリザルが飼育されているが、建物の完成初期には、視察者や見学者が多く訪れた。そのため特に貴重なサルが、ストレスから下痢症状になり数匹死亡することがあった。以後動物管理は厳しい取り扱いに改められた。

しかし、Bio Farma のプロジェクトリーダーシップのもと、プロジェクト関係スタッフの技術修得の熱意は目を見張るものがあり、派遣専門家の的確な指導・助言が相まって、生ワクチンの試験生産は当初予定より早く達成でき、また、製造スタッフの熟練度も向上し、組織培養に格段の進歩がみられ、プロジェクト終期には、当初予定生産量の2倍の生産能力を身につけた。

さらに、WHO の精密な検査の結果、認可があり、Bio Farma 製造ワクチンが国際的にも活用できることになった。

なお最近、Bio Farma の施設および磨かれたスタッフを生かして、南南協力としての JICA プログラム(第三回研修)を活用し、生ワクチン品質管理の WHO 認定コースが実施されることになった。

無償資金協力と技術協力の連携が成功した事例である。

(元プロジェクトリーダー JICA OB 大畑英雄)

エ、ザンビア、スワジランド、マダガスカル、エチオピアなどで実施した。

教育・訓練分野

1980年代前半までは、大学、職業訓練センターを建設し、プロジェクト方式技術協力で人材の育成や技術の開発を行う形の連携が中心であった。この形式の代表的なものとして、タイ・モンクット王工科大学やケニア・ジョモケニヤッタ農工大学への協力があげられる。いずれも、大学の建設のため、2回ないし3回の無償資金協力で20年を超す継続的な技術協力が実施された。

職業訓練センターを対象とする事例の代表的なものは、1981年にアセアン人造りプロジェクトの一環として開始したマレーシア「職業訓練指導員・上級技能者訓練センター (CIASF)」や「インドネシア職業訓練指導員・小規模工業普及員養成センター (CEVEST)」があげられる。そのほか、セネガル、ケニア、コスタリカなどで同様の協力を行った。

また、基礎教育の分野は、1990年代から積極的な対応が行われ、フィリピンでは、「学校校舎建設計画」や「教育施設拡充計画」により1990年から1996年の間に全国を対象に多数の初等・中等学校用教室などを建設し、その結果11万人の児童の使用に供されている。同様な協力はベトナム、セネガルはじめ15カ国で展開している。

運輸分野 (道路・橋梁分野)

1980年代の前半は機材供与型の協力が主体で、道路建設用のブルドーザー、モーターグレーダーなどを中心とする機材案件を多く実施した。1980年代後半に入ると、供与機材を効果的に活用していくため、無償資金協力で建設機械センターを建設し、ここを拠点にプロジェクト方式技術協力により技術者の訓練を行う案件をパキスタン、エジプトで開始した。

また、開発調査の結果をもとに大型の橋梁や都市内の道路を建設する案件も開始した。バングラデシュでは、首都ダッカと第二の都市チッタゴンを結ぶ同国経済の生命線である国道はメグナ川に橋がかかっていないために両都市間は片道8時間を要していたが、メグナ (1986年～1990年)、メグナグムティ (1990年～1995年) 両橋の建設によって片道4時間に短縮され、同国の経済発展に大きく貢献した。タンザニアの首都ダルエスサラーム市は舗装道路の大半 (全長62km) が1984年以降わが国の継続的な協力で整備された。

運輸分野の事例として、バスの供与が1980年代後半から、ラオス、ネパール、マダガスカル、モンゴルなどで実施されている。モンゴルでは、1995年に第1バス公社を対象にバス100台を供与し、同時に運営と整備技術の移転を行った結果、同公社のバスは協力以前に比較し運行便数で77%、営業走行距離で69%増加した。バス台数の増大だけでなく運用効率にも貢献している。これは無償資金協力に加え、バス運営指導の専門家派遣や研修員受入、維持管理のための協力隊派遣などのほかの事業との連携によるところが大きい。

農業分野

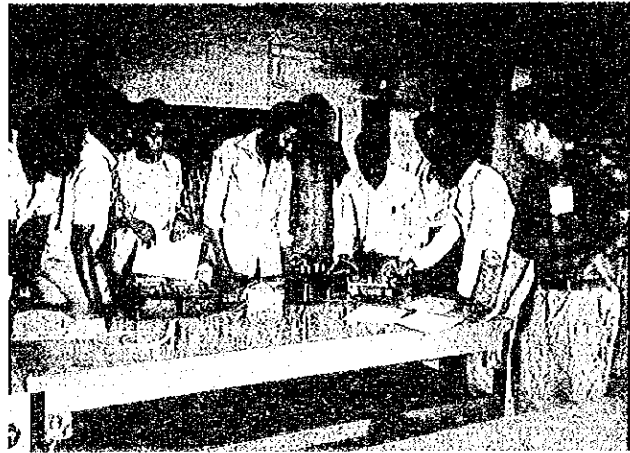
農業分野の一般プロジェクト無償による施設案件は1980年代には技術協力の拠点となる研究所、訓練センターなどの建設案件が主体であったが、1990年代

には開発拠点と連携した灌漑などの新設の建設案件が増加した。タンザニアでは、無償資金協力で建設したセンターを拠点に「キリマンジャロ農業訓練計画」において農民が訓練され、この農民が2RRで供与した農業機械を有効に利用している事例がみられる。

水産分野

多くの開発途上国は、近年、漁業生産量を大幅に増大させ、自国民への動物性たんぱく質の供給と輸出による外貨獲得を達成してきた。その背景には、わが国の漁業分野の技術協力や水産無償による生産基盤整備に対する協力の貢献がある。

技術協力との連携事例としては、チリ国のホタテ貝養殖技術が1985年に水産無償で建設された「浅海養殖センター」を通じたわが国の技術移転により発展し、ホタテ貝の生産量が1984年の57トンから1994年には188倍の1万735トンに達した事例がある。このホタテ貝の大半は欧米に輸出され、外貨獲得に貢献している。



▲人材育成と技術開発をめざすケニア・ジョモケニヤック農工大学

5 展望

無償資金協力関連業務の実施においては、無償資金協力業務部、無償資金協力調査部の2部体制を確立した1985年度以来、効率的実施が重視されてきた。しかし、近年政府開発援助に関しては量のみならず質の議論が高まっており、無償資金協力関連業務も、過去の経験・教訓を活かして実施効果の早期発現と最大化、さらには持続性の確保を重視するといったきめ細かい案件管理へと視点の転換が求められている。

このため、無償資金協力事業の事前の調査、実施の促進、事後のモニタリングの各段階で案件を技術的観点から審査する体制を大幅に強化することが必要となっている。特に、相手国主体で行われる実施段階の案件と実施済みの案件の管理についても、可能な限りきめ細かくモニタリングし、効果の発現が継続されるよう、迅速、適切な対応を行うことも求められている。

このような視点に加え、国際協力事業団全体の組織改革の流れも踏まえて、無償資金協力関連業務を機能別に精査のうえ、無償関連案件を一貫管理し、事業の各段階の審査機能を強化するような体制の整備を進めている。また、1998年度からは、事前の調査の大幅な精度向上を図るために、可能なものから詳細設計なみの調査へと精緻化していく努力を開始した。さらに、国ごとの援助計画に沿った形での2、3カ年程度の協力基本計画を作成し、早期に調査を実施していくことが今後の無償資金協力事業の改善のために最も重要な課題となっている。

近年の開発途上国における多様化する援助ニーズにきめ細かく対応するた

め、一般プロジェクト無償のなかに新規スキームとして「子供の健康無償」、「リハビリ無償」、「植林無償」などが導入されてきているが、これらの新規スキームに対応した実施体制を早急に整備していくことも必要となっている。

さらに、無償資金協力の実施にあたり、わが国は資金を供与し、事業実施の責任はあくまで相手国政府側にあるが、外務省および国際協力事業団は、事業の進捗を把握し、適正に事業が実施されているか否かを確認する責任を持っているという基本的認識のもと、制度上の問題を含め、さまざまな改善策を継続的に検討していくことが必要である。

第3節 開発協力

1 特徴とその軌跡

ODAと民間ベース開発事業の連携

開発協力事業は国際協力事業団が1974年に設立された際に新たに取り入れられた事業である。既述（第1部第2章第4節の4）のとおり、わが国の民間企業が開発途上地域で、社会開発ならびに農林業および鉱工業の開発に協力する場合、日本輸出入銀行（輸銀）および海外経済協力基金（基金）から資金供給を受けることが困難なものについて実施する事業である。

この事業は、政府ベースの協力と民間ベースの開発事業との連携あるいは技術協力と資金協力との一体的結びつきを確保することを目的とするものである。すなわち開発途上地域で本邦企業が行う海外事業活動のうち、経済協力効果は高いが収益性の低い公共的色彩の強い関連施設（インフラ施設）の整備、あるいは試験的に行われる事業であって、輸銀、基金からの資金供給を期待できない事業に対して、特段に緩和された条件での資金供給と技術の提供を図り、対象地域の経済・社会の発展に寄与することを目的としている。

国際協力事業団の設立準備が進んでいた当時は、第1次オイルショックの直後で、国民の間にわが国の資源確保に対する危機意識が高まった時代であった。このような背景のもと、わが国の民間企業が行う開発事業の促進と、開発途上国の経済発展に資する政府ベースの経済協力をともに推進するためには、政府と民間の連携、技術協力と資金協力との結びつきを強化することが必要との判断から、開発協力事業を国際協力事業団の業務に組み入れることとなった。農林業および鉱工業の開発業務に社会開発に関する業務を加え、財団法人海外貿易開発協会が1973年度から実施していた合理化施設資金、開発試験事業に対する貸付業務を国際協力事業団が継承し、1974年8月から投融資業務を開始した。

開発協力事業には、投融資業務と調査・技術指導業務の2つの業務がある。

投融資業務

民間の開発事業のうち、開発途上地域の開発並びに地域住民の福祉の向上に貢献すると認められるものに対する長期・低利の資金の供給であって、用途により2つに分類される。

① 関連施設整備資金

開発途上地域での民間の開発事業の実施に付随して必要となる関連施設であって、周辺地域の経済開発や住民の福祉向上に役立つものに対する融資である。たとえば、公共道路や港湾の建設、あるいは、工場周辺地域の住民も利用できる学校、病院、教会などの整備といったものが融資対象となる。なお、本件資金の融資にあたっては、本件の開発事業に対して輸銀等から貸付等を受けていることが条件となっている。

② 試験的事業等資金

開発途上地域で民間企業がパイオニア的に行う開発事業であり、将来本格事業に移行した場合、その企業ばかりでなく地域の社会・経済の発展に貢献すると認められるものに対する融資である。たとえば、その地域で従来栽培されていなかった農作物の栽培、造林、未利用樹木加工、鉱物資源（ただし、石油、可燃性天然ガス、金属鉱物を除く）の開発、採掘、選鉱、精錬といった事業に対する融資が対象となる。

国際協力事業団が融資を行う試験的事業は、輸銀、基金からの貸付が困難であることについて、両機関との事前の確認を行っている。その際、たとえば農林業分野では、事業予定地域で新しい作物や品種あるいは新しい栽培技術の導入を行うために、試験栽培なくしては十分な収益性を見込めないといった試験的事業の必要性が明確であることが重要な点である。

調査・技術指導業務

開発途上地域の発展と住民の福祉の向上に貢献する民間の開発事業に対する資金面の支援と並んで、技術面での支援を行うものである。国際協力事業団は事業開始にあたり、企業に代わって事前調査、開発計画、実施設計などを実施する調査や、当該事業の持つ経済協力効果測定の調査、さらに投資後の現地事業実施状況などを調査する投融資審査等調査を行っている。

同時に、事業の実施にともない生じてくる技術面での問題に対処するために、企業からの要請を受け、開発協力専門家の派遣や研修員のわが国への受入れを行っている。

特に農林業分野では自然条件などの地域的差異が大きいことから、初めから本格的に事業を開始するのはリスクが高いため、試験的事業に根強いニーズがある。また、農林業分野では、地域開発的性格が強いととも、事業実施に向けての関連アークがないことから、技術開発に長期間を要する事業について長期調査員を現地へ派遣して、技術的可能性を実証的に検討する現地実証調査を実施してきている。

また社会開発分野では、マラッカ海峡航行施設整備に関し支援を行っている。

2 主な事例とその成果

主な事例をあげると以下のとおりである。

ブラジル・セラード農業開発事業

セラードとは、ポルトガル語で「閉ざされた」という意味で、一般的に、枝

や幹がねじ曲がった背の低い灌木が散在する広大な原野である。半乾燥気候で土地がやせ、酸性が強い砂質土壌であるため、作物栽培に適さず、長い間、大規模な開発からとり残されてきた。1970年代前半、ブラジルでは食糧の国内供給が不十分であり、また、当面する経済危機のなかで農産物の輸出振興を図る必要性からも食糧増産が必要な課題となっていた。一方で、オイルショックや異常気象により、世界規模での食糧不足が生じ、食糧の輸入大国である日本では、開発途上国への農業開発協力による食糧増産、世界の食糧供給の安定化についての関心が高まった。

このような状況のなかで、ブラジルの食糧増産と地域開発の増進、世界の食糧供給の増大への貢献に加え、日伯の伝統的友好関係、経済関係をよりいっそう強固にすることを目的として、1974年、ガイゼル・ブラジル大統領と田中総理大臣との間でセラード地域の農業開発に関する日伯協力計画の共同発表が行われた。

1977年、日本側は国際協力事業団、民間会社48社の出資により日伯農業開発協力株式会社 (JADECO) を設立し、一方、ブラジル側はブラジル銀行を中心に44企業がブラジル農工投資会社 (BRASAGRO) に対し資本参加を行った。翌年、その両者の合弁により、計画実施の中核を担う農業開発会社 (CAMPO) が設立された。

その後、第1期試験的事業は、1979年から1983年までセラード南部に位置するミナスジェライス州で、さまざまな悪条件を克服する目的で土壌改良や適切な品種選定などが行われた。

第2期試験的事業は、1985年から1990年まで、第1期事業地より北部にあって雨量の少ないパイア州と北西部にあって雨の多いマツグロッソ州で、これらの気候条件に適応した技術の開発を目的として行われた。

第3期試験的事業は、1995年から2000年までの期間、これまでよりさらに北に位置するマラニョン州およびトカンチンス州で、低緯度のため年間を通じて日照時間の変化がほとんどないという条件に適応した品種の導入や、灌漑を取り入れた営農技術の確立を目的として実施されている。

なお、第1期試験的事業の成果を応用できる地域として、ミナスジェライス州に加えて南マツグロッソ州およびゴヤス州が選ばれ、海外経済協力基金からの融資を中心とする本格事業が第2期試験的事業と並行して実施された。

これらの事業をきっかけに、セラード地域での農業生産は飛躍的に増大し、多くの雇用も創出され、地域全体として大きな発展を遂げてきている。しかし一方で、入植農家の累積債務や高金利などの問題もあり、今後、この事業の真の成功はブラジル農業のあり方についてブラジル国自身がどう取り組んでいくにかかっている。

中国・新疆ウイグル自治区ホップ栽培試験事業

1987年11月にサッポロビール株式会社は、中国・新疆ウイグル自治区で、中国側との合弁によって現地企業を設立して、新たに導入するアロマタイプのホップの栽培技術向上を目的とした試験事業を開始した。当時、ビール原料であ

開発協力の成果

——中国ホップ栽培試験事業——

ここにサッポロビール(株)のホップ栽培を手がけたアグリ事業部梅田勝彦部長がいる。今日では、同社の必要とするホップの約20%は中国産であるが、13年前は希望だけを持っての中国行きだったのである。

ホップ栽培事業地は、新疆ウイグル自治区の首都ウルムチから北東80kmのフーベイ農場内にあり、降雨量が年平均180mmと少ないため、周辺は塩分の多い土壌が延々と続く、オアシスのようなところにある。戦後、開拓村として開かれたフーベイ農場は、水の確保のためダムを築き、天山山脈の雪どけ水や井戸水を貯め、用水路を引き、小麦やトウモロコシなど穀物を中心に栽培してきたところである。夏の最高気温は35℃～40℃にもなるが、夜温は零下にもなるため生活には厳しいものがある。

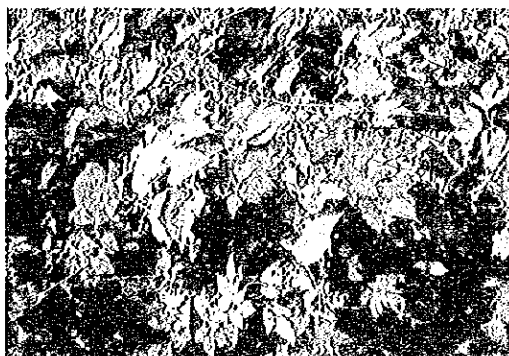
ホップの国際市場では、ソフトな苦味と香りを持つアロマ種と苦味の多いビター種がある。ビター種は世界各地で栽培されているが、良質なアロマ種の生産は、ドイツ、チェコなどの地域に限られており、同社はアロマ種のみを使用していることから日本での生産を除く80%相当を同地域から輸入していた。このためホップ原料の確保が大変であり、将来の不安もあり、中国での栽培事業へ踏み切ることとなった。

北海道や東北でホップの研究や栽培の経験の豊富な梅田さんは、北海道とほぼ同じ緯度にあり、気候も似ている新疆ウイグル自治区の辺境のオアシスに目を

つけた。そして持参したホップ苗の最初の植え付けを行ったが、強風で吹き飛ばされ、次の植え付けは土壌の塩分が強く枯れてしまう。このときは夜空を見上げて泣いたともいう。

こんなことから、フーベイ農場へ転進、アロマ種の試験を行い、ある程度めどをついたところでJICAの融資へと結びついたのである。

10haで始めた試験的事業が5年目には100haの本格事業へと展開し、今では他地域の農場への技術指導を行うとともに委託栽培へと至っており、栽培技術の普及、雇用の拡大の面でも開発協力事業の成功例となっている。



▲中国での栽培に成功したホップ

るホップは、国内消費量の約75%をドイツ、チェコからの輸入に依存しており、新たな輸入先を開発したいという考えが背景にあった。5年間の試験事業により現地に適したアロマホップ品種の選抜と栽培技術の確立に成功し、1991年からは規模を拡大し基金の資金による本格事業が展開されている。また、1999年には、地域住民の生活向上にも資する道路・水路の整備・改修事業を関連施設整備事業として実施している。

インドネシア・アサハンアルミニウム製錬関連施設整備事業

「インドネシア・アサハンアルミニウム・プロジェクト」は、スマトラ島北部にあるトバ湖から流出するアサハン川での発電とその電力を利用したアルミニウム製錬事業である。トバ湖は海拔905mに位置し、トバ湖の唯一の流出河川であるアサハン川は急峻な流れと豊富な水量を包蔵している。この天然のダムの機能を持ったトバ湖とアサハン川は、水力発電の適地として従来から注目され、第2次世界大戦中、わが国により開発が計画され、また、戦後も旧ソ連などにより開発が計画されたが実施に移されなかったものである。このプロジェクトを始動させる原動力となったのは、1972年のインドネシア政府アサハン技術委

員会のフィージビリティ調査であった。インドネシア政府は、当初、電力開発は外国借款によって行うことにしていたが、電力開発とアルミニウム製錬をパッケージとして、一括して民間外資に実施をゆだねることにして、現行の「アサハンアルミニウム・プロジェクト」が形成された。

当時、わが国のアルミニウム製錬業は基礎資材として需要は増大することが予想されていたが、原油価格の上昇による電力料金の値上げ、資源ナショナリズムの台頭、環境意識の高まりによる新規立地の困難性など、周囲の状況には厳しいものがあり、海外進出が検討されていた。一方、インドネシア政府には、国内に大量に産出するボーキサイトのアルミ製錬により、製造業の振興、非石油産品の輸出拡大、アサハン川の洪水抑制などのねらいがあった。

このような背景のもとで、アサハンアルミニウム・プロジェクトは、わが国政府、インドネシア政府、わが国アルミ製錬大手5社に関係大手7商社を加えた本邦民間企業によるナショナル・プロジェクトと位置づけられるものとなり、1974年に基本協定書が締結され、1983年、アルミ生産を開始した。

このプロジェクトにおいて、国際協力事業団は、基金、輸銀とともに資金協力をを行った。資本金部分は基金が出資し、主に製錬工場、水力発電所の建設資金を輸銀、基金が融資し、インフラストラクチャー施設となる道路、棧橋、学校、病院、タウンホールなどの建設資金を国際協力事業団が担当した（国際協力事業団の融資額は約105億円）。

生産開始後15年を経て近年のアルミ地金生産量は年間約20万トンであり、うち13万5000トン程度がわが国へ輸出されている。これはわが国のアルミ地金輸入量275万トン（1995年）の約5%を占めている。

3 課題

投融資事業は海外貿易開発協会からの24件の引継件数（融資承諾）に加え、1978年までは毎年2桁の融資承諾件数を維持していたものの、1979年以降は、関連施設整備事業の低迷から1桁台の実績となっている。農林業分野、特に農業分野の試験的的事业には根強いニーズがある一方で、関連施設整備事業は停滞傾向にある。

農林業分野での今日的な融資相談の傾向としては、①消費者の「健康」に対する関心の高まりへの対応と、②「環境」配慮への取り組みがあげられる。

「健康」については、わが国の高齢化と健康志向にともない、健康食品および補助食品の需要が高まっている。また、「環境」については、「地球環境に優しい」というキーワードから天然素材・原料のニーズがますます増大してきている。さらに、林業の分野では、世界的な地球環境保全の動きにより、「天然林の保護」とともに「持続可能な森林経営」が、今後、ますます重視されてくることから、これらに関連する融資が期待される。

また鉄工業分野での最近の傾向として、鉄山開発会社、大企業（特に製造業）の海外進出が一段落し、中小企業はインフラストラクチャーが整備された工業団地に進出するようになり、自前でインフラ整備を行う必要がある関連施設整

備事業案件は減少している。

今後も投融資制度を広く民間企業に理解してもらい、投融資案件発掘を図る目的で、海外の商工会議所、日本人会などの協力を得て、海外投融資説明会を継続的に実施し、1995年度からはその回数を大幅に増やしている。また、国内でも投融資制度の周知を図るとともに海外投融資説明会をより効果的に実施するため、1979年度から国内における投融資説明会を商工会議所、経済団体連合会などとの共催により開催している。

1993年度からは、海外直接投融資制度の導入、環境保全型造林事業の融資条件の緩和が実施された。また、1995年度には、申請企業の事業構想の検討や申請書類作成支援のための投融資技術相談員制度の導入などの措置がとられた。

さらに、1999年度からは、従来銀行保証に限っていた債権保全措置の緩和並びに融資率の引上げ等の融資条件の緩和を図ることとした。今後も制度の活性化を図りつつ、地道に投融資事業の拡大に力を注いでいく必要がある。

第3章

青年海外協力隊事業と ボランティア派遣事業

第1節 青年海外協力隊の派遣

1 特徴と軌跡

青年海外協力隊発足の背景

青年海外協力隊派遣に関する業務は、開発途上地域の住民と一体となって地域の経済、社会の発展に協力することを目的とする海外での青年の活動を促進し、側面的に支援するため実施される業務である。主役は、開発途上地域の住民と一体となって海外協力活動を行う青年である。

青年海外協力隊は、わが国が高度経済成長期にあった1965年に誕生した。その設立の経緯や背景については、すでに第1部に記したとおりであるが、海外技術協力事業団から、国際協力事業団へと継承されてきたこの事業は、開発途上国への草の根レベルでの技術協力であると同時に、わが国の青年のボランティア活動の促進とこれを通じた青年の育成という3つの側面を持っていた。

このため、青年海外協力隊事業の伸長の歴史は、単に国際協力事業団の一事業の拡充という側面にとどまらず、わが国青年のボランティア活動への関心の高まりとともに行われてきたという視点を含め論じられる必要がある。

派遣実績

青年海外協力隊員の派遣は、発足当時の1965年度では年間40人であったものが、4年後の1969年度には233人となった。その後、この事業を国際協力事業団が継承した以降も、1977年度までは毎年の派遣数はほぼ同レベルにとどまっていた。

1978年、政府開発援助の3年倍増にともない、技術協力事業も大きく拡充していった。この結果、1977年度に248人であった隊員の派遣数は、1983年度には2倍強の521人に達した。その後、1983年3月に打ち出された3年間隊員倍増計画に基づき事業規模は拡大し、1984年度には677人、青年海外協力隊創設20周年にあたる1985年度には825人の隊員が派遣されるに至った。

こうした隊員の派遣数の大幅な増加の背景には、青年海外協力隊事業への理解と隊員の任地での活動に対する内外の評価があるが、同時に募集広報活動および青年海外協力隊事業を支援する組織的活動の強化があった。

このほか地方自治体の隊員募集選考活動などへの積極的な協力や、経済団体、労働団体、青年団体による、隊員の募集から帰国後の職場復帰に至るまでの事業サイクルを通じた組織的な支援も、隊員の大幅な派遣増を支えた。

こうした努力が実を結び、1997年度には、1084名の隊員が新規に派遣され、

協力隊員も年間1000名を超える派遣規模の時代を迎えるに至った。1998年3月末時点での派遣中隊員は59カ国、約160職種に対し2141名となり、創設時からの累計も約1万8000名になっている。

派遣対象国の拡大

実施体制の整備と並行して、隊員の派遣国数も大きく増加した。

事業実施当初の1965年～1969年には、ラオスへの5名の隊員派遣（1965年12月）を皮切りに、カンボディア、マレーシア、フィリピン、ケニア、インド（以上1966年）、タンザニア、モロッコ（以上1967年）、それにエル・サルヴァドル（1968年）が加わるにより派遣国は拡大し、1972年には、これに西サモア（現サモア）が加わり、大洋州へも協力の場が拡大していった。また、1992年のハンガリーへの隊員の派遣を皮切りに、1993年にはブルガリア、ポーランドが加わるなど、東西冷戦の終結を経て、東欧圏への隊員派遣を開始した。

青年海外協力隊の派遣にあたっては、受入国政府とわが国政府の間で派遣取極が結ばれるが、1998年12月のウズベキスタンとの派遣取極締結により、取極締結国は70カ国（1998年12月末現在）に達している。

協力隊派遣に対する開発途上国の要請は続いており、1999年4月現在も数カ国が派遣取極締結の候補にのぼっている。

2 活動

派遣職種

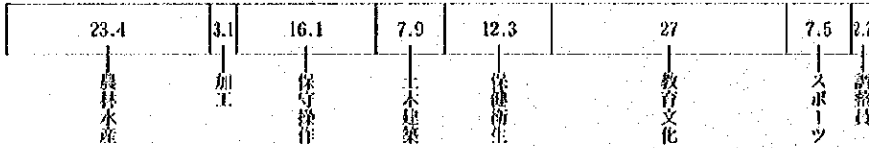
青年海外協力隊事業は、開発途上国の社会経済開発に役立つ技術を身につけた青年を、派遣国政府からの要請に基づいて原則2年間開発途上国に派遣し、中堅レベルでの技術協力を行うもので、派遣職種は多岐にわたっている。1965年の創設当時は、農業分野を中心としていたが、その後、日本語教師など教育文化部門、鉱工業関係や保健衛生部門での協力も増えている。その派遣職種は、約180にのぼり、農林水産部門、加工部門、保守操作部門、土木建築部門、保健衛生部門、教育文化部門、スポーツ部門の7部門に大別されている。1998年3月31日現在の部門別派遣実績は、別表のとおりとなっている。

青年海外協力隊創設当時、わが国は高度経済成長の真っただなかにあり、分野別の就業人口の構成は大きく変化しつつあった。農林水産業関連の技術を持つ若年層の数は大きく減少し、第二次産業、第三次産業に従事するものの比率が増加していった時期でもあった。このため、農林水産部門での適格な隊員の確保は重要な課題となっていった。

一方、派遣国における青年海外協力隊の評価が高まるにつれ、要請職種も多様化し、より多くの青年に青年海外協力隊事業への参加の機会が生まれることとなった。また、派遣職種の多様化にともない、女性隊員の派遣数、割合も増加した。看護、日本語教師などの職種の派遣が増加するにつれ、1970年代の前半には年間30人程度にとどまっていた女性隊員の派遣は、1994年には505人となり、女性隊員は年間の隊員派遣数の約45%を占めるまでになった。1998年3月末時点で派遣中の女性隊員は1009名、累計でも5670名にのぼり、比率では各々

青年海外協力隊部門別派遣実績 (1998年3月31日現在)

(部門別)
累計 (%)



農林水産部門	加工部門	保守操作部門	土木建築部門	保健衛生部門	教育文化部門	スポーツ部門	
食作物 植生調査 飼作 生体調査 園芸作物 植林 花き 木材伐採 野菜 製材 果樹 林産加工 工業作物 漁具漁法 きのこ 養殖 畜産畜 農林産統計 土壌肥料 農林統計 農業土木 水産統計 農業機械 組織培養 養蚕 桑栽培 家畜飼育 養豚 初生ヒナ鑑別 養蜂 獣医師 飼料作物 農業協同組合 漁業協同組合 村落開発普及員 食品加工 農産物加工 製菓・製パン 醸造 畜産物加工 乳製品加工 水産物加工 畜林経営 畜林保護	製菓 陶磁器 竹工芸 木工 仕上 皮革工芸 貴金属装身具製作 假金 自動車假金 貯金假板金 冶金 鋳造 溶接 非破壊検査 原裝 ラステック成形 小型造船	工業 電装 地質調査 鉄道列車 工作機械 鉄道信号 冷凍機器 鉄道保安 精密機器 通信電力 医療機器 電気機器 自家発電機 電気工事 電子機器 無線通信機 電子計算機 映像機器 電子工学 電話交換機 電話線路 宅内電話工事 搬送 テレックス 送信機 建設機械 浄水場機械 下水処理場機械 ポンプ プラント機械 織機 ミルクプラント 船舶機関 船外機 漁船エンジン 航海術 自動車整備	土木設計 構造計算 道路設計 橋梁設計 上下水道設計 土木製図 土質検査 土木施工 道路 橋梁 上下水道 測量 都市計画 建築 建築構造計算 建築設計 建築見積 建築施工 建築資材 室内装飾 建築契約 建築設備 造作配管	医師 歯科医師 看護婦(士) 助産婦 保健師 救急隊員 臨床検査技師 診療放射線技師 作業療法士 理学療法士 薬剤師 歯科衛生士 歯科技工士 保育 看護 義肢補助具作成 鍼灸マッサージ師 栄養士 公衆衛生 食肉検査 水質検査 天然痘監視員 マラリア対策 ベストコントロール 災害救援	経済 統計 在庫管理 市場調査 包装 生産工学 地下水開発 機械工学 社会学 化学 文化人類学 人文地理学 考古学 生化学 動物学 地質学 植物学 気象学 司丹 移住 青少年活動 昆虫学 写真 映像 包装 視覚教育 美容師 音響 自然エネルギー利用学 地球物理学(地質学) システムエンジニア プログラムオフィサー	潜水指導 家政 手工芸 料理 生花 人形製作 制陶 婦人子供服 縫製 化学 音楽器 楽器器 打楽器 管楽器 美術 工業デザイン 気象学 飼育 園芸 移住 日本語教師 理科教師 小学校教師 技術員教師 幼稚園教師	体育 体育医学 陸上競技 体操競技 水泳 シンクロ テニス 卓球 バドミントン バレーボール バスケットボール ソフトボール ハンドボール サッカー ラグビー ボクシング レスリング 柔道 空手 合気道 剣道 重量挙げ

40%、32%を占めている。この傾向は今後も続くものと思われる。

青年海外協力隊員の活動は、現地の人々とともに生活し、ともに働き、現地住民と同じ目線に立って活動するところにその特徴がある。

さらには、都市への集中を避け、より辺鄙な地方にこそ隊員を配置すべきだとするいわゆる奥地前進主義が強く打ち出されたこともあった。しかし、こうした方針は往々にして隊員の安全確保を困難としたことも事実であった。

こうした理想と現実の間であって、多くの関係者や隊員一人ひとりが問題意識を持ち続けた。この結果、現在では、青年海外協力隊の精神として、「現地の人々とともに生活し働く」ことを原則として貫きつつも、奥地前進主義を過度に強調することなく、両者の兼ね合いを考慮したうえで隊員の配属を決定している。

3 チーム派遣・グループ派遣

開発途上国の開発課題は、地域社会開発など、さまざまな分野から総合的に取り組むことによって効果を生むものも多い。青年海外協力隊の活動では、隊員が各配属先に単独で派遣され、現地の住民と協力しながら活動を行うことが

貧しさ、豊かさ…多くの経験を与えてくれた2年

—JOCV体験記—

チャレンジしてみようと心に決めながらも、果たしてそんな勇気がそなわっているだろうか…と自分自身に問いかけながら始まった私の協力隊への道。無事任期を終えて帰国し、今こうしてペンをとっていることを思うと、あのときあきらめないで本当によかったと思う。

初めて任地へひとりて赴くとき、本当にこの列車でいいのだろうかとドキドキしながら乗り込んだ列車が、汽笛を鳴らして発車したとき、自分のこれからの2年間の始まりと重なって奮い立ったことをおぼえている。

さて、私の配属先はバングラデシュ農村開発局。農村女性の組合（村のグループ）を巡回し、生活改善をバックアップするのが私の仕事だ。まず最初は現金収入を目的とした麦わらを使った手工芸品づくりのトレーニング。売り物にできるくらいになるまでには何度も試行し、なかなか大変だった。それと並行して栄養指導を交えての健康チェック。体重計、血圧計をしょってホンダスーパーカブで村回り。何しろ村が20以上あるのだからそれだけでも時間がかかる。雨期には道がぬかるみ、場所によっては道がなくなってしまうので、村へのアクセスもひと苦労。後半はミシンのトレーニング、モロヘイヤの普及、寄生虫スライドの巡回上映などであつという間に過ぎてしまった。

彼らには私の活動、そしてこのひとりの日本人がどのように映り、また、どのように残っているのだろうか。それを知るすべはないが、私のなかでは第二の故郷のように心のなかに深く残されている。さまざまな体験をし、さまざまな思いが通り過ぎ、そして多くのことを学ばせてもらった。ときどき写真をみかえすと、裸足で遊び、私の姿をみつけるとあぜ道をかけ足で向かってくる子供の姿が、今でも音声付きで浮かんでくるのである。

（平成4年2次隊員—バングラデシュ家政— 南 由美子）

多いが、ひとつの開発課題に対してそれぞれ異なる専門を持つ複数の隊員が同一の配属先や地域に派遣され、総合的な協力活動を行うことがある。こうした協力形態をチーム派遣またはグループ派遣という。チーム派遣の場合は、受入国政府との間でプロジェクト実施にかかるミニッツ（合意文書）を締結するが、チーム派遣のプロジェクトを形成する条件が整っていない場合には、グループ派遣として実施している。

マレーシアの事例

1984年、マレーシアのサバ州で開始した「サバ村落開発プロジェクト」は、こうしたチーム派遣の第1号となるものであった。これは、100人を超える隊員の派遣要請に対して、現地調査の結果考え出された協力方式であったが、ひとつのプロジェクトに複数の職種の隊員を派遣し、互いに連携しあつて協力活動を進めることで、より効果的な協力が行えることを実証するものでもあった。このプロジェクトでは、対象となる各村に、村落開発普及員、稲作、家畜飼育、土木施工、保健婦の隊員が派遣され、互いに協力しながら活動を行った。この結果1993年3月のプロジェクト終了までに、延べ41人の隊員が派遣された。

緑の推進協力プロジェクト

1985年のボン・サミットで、「砂漠化防止におけるアフリカ諸国との協力強化」

が表明され、同年6月には安倍外務大臣が「アフリカ緑の革命」を提唱した。これにあわせ、1986年からセネガルで「緑の推進協力プロジェクト」を開始し、村落の砂漠化防止を目的として、植林、果樹、村落開発、野菜、農業土木、視聴覚教育などの隊員を派遣して協力活動を行った。この緑の推進協力プロジェクトは、タンザニア、エチオピア、ニジェールでも行われたうえ、アフリカ地域以外のネパールでも実施され、大きな成果をあげた。

こうしたチーム派遣はその後も増加し、1998年3月末までに約20件のプロジェクトが実施された。

4 他事業との連携

青年海外協力隊の活動を、技術協力事業や資金協力事業などほかの事業形態と連携させることにより、隊員の活動との間に相乗効果をもたらすことができるケースが数多くある。

1994年からプロジェクト方式技術協力として開始したネパールの「村落振興・森林保全計画」では、森林保全専門家のほかに、対象となる村の住民参加による生活基盤整備事業の促進にあたるため派遣される村落開発普及員（青年海外協力隊員）の活動が、プロジェクトを単に森林の保全だけでなく社会開発事業として定着させることに貢献した。

また、メキシコにおける「母子保健プロジェクト」では、助産婦隊員の参加により、プロジェクト方式技術協力によって整備された地方病院の機材が有効に活用されたり、伝統的助産婦（産婆）を対象にしたセミナーでの指導が行われた結果、地域の母子保健事情に大きな改善がみられるなどの成果を収めている。

一方、青年海外協力隊員の活動のインパクトをより高いものとするため、協力隊員のカウンターパートとなる人材をわが国に受け入れて技術研修を行うなど、他事業との連携が進められている。

このように、国際協力事業団が実施している複数の協力スキームを有機的に組み合わせることにより、多様化しつつある開発ニーズに弾力的に対応することが可能になっている。

5 事業実施体制の拡充と隊員の処遇

(1) 実施体制

青年海外協力隊事業の主役は、開発途上国の社会経済開発に貢献したいというボランティア精神を持つ隊員個人であり、国際協力事業団はこれを支援する脇役である。このため、さまざまな事業実施体制の整備を行ってきた。

創設期の取り組み

現在、毎年2回（春・秋）の募集により毎回7000人を超す応募者が殺到し、選抜の結果計1000人以上の隊員を派遣しているが、事業開始当初はその知名度は必ずしも高くなかった。

このため隊員を募集するには、まずその活動を広く紹介し、応募を募ること

が必要であった。青年海外協力隊事務局の職員が隊員の活動を紹介した写真パネルを車に積み込んで全国をめぐり、各地で巡回パネル展を開催した。移動の途中で、農業青年をみつけては車を止め、語りあって応募を勧めるなど、まさに手づくりの活動そのものであった。

青年海外協力隊の広報活動には、隊員公募のための募集活動に加え、機関誌の発行やパブリシティの推進など、青年海外協力隊の活動について、国民の理解と関心を促進するための啓発活動がある。1965年に青年海外協力隊の機関誌（月刊誌）として創刊された『若い力』は、青年海外協力隊員の活動紹介ばかりではなく、当時のわが国では珍しい開発途上国の現状を紹介する記事を掲載していたこともあり、読者層が広がった。1978年に同誌は『クロスロード』と改められ、青年海外協力隊の啓発活動の中心を担ってきた。

1984年、1985年に青年海外協力隊事務局が全国の主要な都市で行ったアンケート調査によれば、青年海外協力隊の応募資格（調査当時）を持つ20歳から35歳までの青年の約65%が青年海外協力隊を知っているという結果を得ている。

また、質の高い技術協力を行える隊員を確保するため、隊員候補生の訓練の拡充も必要であった。しかし、事業の開始当初は専門の訓練施設がなく、第1回の派遣前訓練は海外移住事業団横浜移住センターで行った。

広尾訓練所

1968年、都内渋谷区広尾に青年海外協力隊事務局庁舎とともに広尾訓練所が設置されたことで、ようやく事業実施の基盤が整った。さらに、1973年には隊員の募集、選考、訓練体制を整備して、より質の高い国民参加型の協力活動ができるよう、地方公共団体との連携による大規模な業務実施方式への変更を行った。これにより、それまで、すべて東京で実施していた選考を、1次選考（筆記試験）については各都道府県で実施するようになった。また、1974年からは、年3回の募集を年2回に変更し、毎回の募集活動を充実させることにした。1975年には、願書の2年間登録制度を廃止し、毎回応募する方式に切り替えた。

訓練方式については、1973年、それまでの12週間年3回を16週間年4回に改め、座学中心の訓練は広尾訓練所で、語学中心の訓練は代々木オリンピックセンター内に置かれた代々木訓練所でそれぞれ場所を変えて実施した。これにあわせ、隊員の派遣も年4回に変更した。

訓練方法や派遣回数は、その後も変更され、現在は年3回（3隊次）の訓練と派遣となっている。また、1979年には駒ヶ根訓練所（長野県駒ヶ根市）が竣工、1986年には広尾訓練所の改築、さらには、1994年に二本松訓練所（福島県二本松市）が竣工し、事業の拡大に対応して、募集、選考、訓練の業務実施体制の整備を図っていった。

隊員への現地支援

開発途上国の現場での隊員活動の支援体制についても整備が図られていった。現在、青年海外協力隊員の活動は、国際協力事業団の在外事務所や駐在員、調整員によって支援されるとともに、新たな隊員の派遣要請も、これらを通じて取り付けることになっているが、事業開始当初時点では、こうした現地での

支援体制をどのように確立していくかが課題であった。その一環として創設されたのが「協力隊駐在員制度」であり、調整員の派遣であった。1967年、タンザニア、ラオス、フィリピンに最初の青年海外協力隊駐在員を派遣したのに続き、各隊員派遣国に駐在員やその補佐役として調整員を派遣していった。

青年海外協力隊事業では、事業開始に先立ち相手国政府との間で結ばれる派遣取極に従い、駐在員を派遣しており、こうした駐在員は、国際協力事業団の設立後、国際協力事業団の在外事務所内にその活動拠点を置き、隊員の支援に従事している。

また、隊員の現地での協力活動への直接的な支援として、隊員支援経費の確保と隊員連絡所の設置があげられる。前者は隊員の活動を支援するため、機材購入費として設立当初から1人当たり年間5万円の予算が計上されていた。一方隊員の日常業務に必要な現地業務費は、当初予算措置がなされていなかったこともあり、隊員の海外手当のなかからまかなわざるを得ないこともあったため、1971年から、月額10ドルが確保された。しかし機材費と現地業務費の区分は実際上明確でなく、運用上の混乱を招いたので、1975年これを一本化し、隊員支援経費として一括運用することに改めた。

また隊員連絡所については、当初派遣国の首都に隊員が安価に宿泊できる宿泊設備がなかったため、地方に任地がある隊員が用務のため首都に向かう場合、宿泊先を確保する目的で、1968年10月、フィリピンでの設置を皮切りに各国に設置されていった。連絡所は、隊員の集合場所、保養場所、研鑽場所、宿泊場所として機能した。

また、健康管理など間接的な支援を行うことも青年海外協力隊事務局の重要な役割である。医療事情の劣悪な開発途上国においては、隊員の健康管理は特に重要な問題である。隊員の一般的健康管理・指導や医療体制の整備を目的として、1982年に看護婦（士）隊員OG（経験者）を医療調整員として初めてカーナに派遣し、その後順次その派遣先を拡大していった。

派遣中の隊員の交通事故対策など、安全管理は、特に注意を払ってきた問題であった。隊員の活動は、地域での移動手段を確保できなければ十分な成果をあげられないものが多い。このため、業務上必要と認められる場合には単車の貸与を行っていたが、信号や街灯など道路施設も未整備で、交通ルールも十分に徹底されていない開発途上国では、交通安全は大きな課題であった。

1981年にケニアで隊員が交通事故により死亡したことを契機として、青年海外協力隊事務局内に交通安全委員会を設け、「交通事故ゼロの730日」キャンペーンが展開されるなど、隊員の自覚を促す活動を行った。また、これを機に単車の排気量を50ccに制限し、派遣前訓練でも交通安全の徹底を図るようになった。

(2) 隊員の処遇

海外手当・国内積立金

青年海外協力隊の発足当時、海外手当は全派遣国一律月額150ドルであった。海外手当の150ドル（5万4000円相当）は当時の大卒初任給の約2倍に相当した。

青年海外協力隊事業における安全対策と尊い犠牲

青年海外協力隊隊員訓練所の敷地には、慰霊碑が建てられている。1982年11月に設けられた物故隊員慰霊碑である。慰霊碑建立から2週間あまり後の12月13日、皇太子、同妃両殿下が青年海外協力隊事務局を訪問され、慰霊碑にご供花を賜った。

青年海外協力隊員の活動する開発途上国では、衛生、医療環境が十分といえない場合が多い。また治安についても、一定の配慮が必要である。しかしながら、安全に気を使うあまり、隊員ののびのびとした活動を妨げてしまうことがあってもいけない。また、青年海外協力隊の活動である以上、現地の人々とまったく遊離して生活していくわけにはいかない。このため青年海外協力隊事業を実施するうえで、安全対策は最も関心を払うべき事項となっている。隊員の交通事故や疾病などの予防や現地の治安を配慮した安全対策の徹底を図るとともに、こうした不測の事態にどのように対応するか、緊急時の支援体制、共済、労災などさまざまな制度の整備が図られてきたのである。

青年海外協力隊事業は、発足以来30余年を重ね、日本人の多くが知る事業へと成長した。その一方で、残念なことではあるが、志半ばにしてさまざまな事故や疾病で尊い命を落とす隊員がいる。こうした尊い犠牲を忘れることなく、さらなる安全確保への努力を積み重ねていかなければならない。

1969年からは170ドルへ増額された。しかし、1973年のニクソン・ショックにより隊員派遣国の為替相場が大きく変動したため、派遣国ごとに物価などを考慮して海外手当は毎年改定する制度に移行した。

国内積立金は、海外派遣専門家や民間企業の海外駐在員などに国内俸が支給されることを参考に設けられた。当初月額1万5000円であったが、その後段階的に増額された。また、当初、派遣期間中だけの積み立てであったが、1973年からは訓練期間中も積み立てるようになった。

補償制度

青年海外協力隊事業開始当初、協力隊員の災害補償は事務局が直接行っていたが、その後、共済制度などの導入により、形を整えていった。災害補償制度は、派遣前訓練中、派遣期間中、および帰路途中の業務上の災害を対象とし、共済給付制度は、派遣前訓練期間、派遣期間および帰路変更期間の業務外の災害を対象とした(ともに1969年に導入)。なお労災保険特別加入は、1977年に労災保険法の改正により海外派遣者の加入が認められたことにともない、1980年から青年海外協力隊員にも適用され、その結果、派遣中の災害(公務)については、労災保険特別加入に基づき補償が行われることとなった。そのほか、死亡時の弔慰金制度は1966年から実施された。

帰国後の進路

隊員の帰国後の就業問題は、隊員本人にとって切実な問題であると同時に、終身雇用制や年功序列制といった雇用慣行が根深く残っているわが国においては、青年層の青年海外協力隊への参加を阻害する大きな要因のひとつとなって

いる。このため青年海外協力隊事務局ではその改善に向けて各種の方策を講じてきた。

国家公務員の青年海外協力隊への参加は、1971年から国家公務員派遣法の適用を受けて、派遣前の所属先に籍を残したまま公務として青年海外協力隊に参加する道が開かれた。その後、地方公務員や民間企業に働く青年についても現職での青年海外協力隊参加が可能となるよう、組織的な働きかけが行われていった結果、1987年の地方公務員派遣法の制定や、1973年の所属先補填制度（人件費補填制度と間接経費補填制度）などの整備と相まって、現職参加隊員の数は大きく増加した。

また、青年海外協力隊参加にあたり、所属先を持たず、帰国後に進路開拓が必要な隊員に対して、進路開拓が円滑に行われるよう、1985年から青年海外協力隊事務局と全国各地に進路相談カウンセラーを配置し、進路選択にあたってのカウンセリングや進路関連情報の提供などの支援を開始した。

6 支援組織の充実

国際協力事業団の事業はどのような事業であれ、多かれ少なかれ外部の支援を抜きにしては成り立たない。とりわけ、青年海外協力隊事業は外部の支援組織の協力を受けて成長してきた。

支援組織の設立

タンザニアでの青年海外協力隊員の活動を題材に制作された映画『アサンテ・サーナ』の上映は、青年海外協力隊員の活動を広く人々に紹介する絶好の機会となった。自主上映を進める全国各地での動きは、事業を支援する人たちの自発的な組織により、青年海外協力隊事業を支える運動として、青年海外協力隊事務局による広報、啓発活動とは独立して行われた。1975年、『アサンテ・サーナ』上映中央推進委員会（委員長・茅誠司）が発足し、この運動の担い手となった。さらに、この運動のなかで築き上げられたネットワークを青年海外協力隊事業の事業支援組織として恒久化することを目的として、1976年、社団法人協力隊を育てる会が設立された。

その後、協力隊を育てる会は、中根千枝、三浦朱門など、著名な学識経験者、文化人の参加も得て、青年海外協力隊事業の民間からの応援団となるとともに、事業への各界の認識を広める推進役として大きな役割を果たしてきた。また、機関誌『クロスロード』の発行を担うなど、国際協力事業団の広報活動にも協力を行っている。

また、青年海外協力隊OB・OG隊員による青年海外協力隊OB・OG会（1968年発足）は、実際の青年海外協力隊参加の経験を通じてその活動を人々に伝えることのできる事業広報の面で重要な貢献を行ってきたが、1984年には、OB・OG会活動のより効果的、積極的な推進を図るため、社団法人青年海外協力協会として組織された。青年海外協力協会は、会員の隊員経験を生かし、隊員募集期に全国各地で行われる募集説明会への協力、青年海外協力隊調整員の派遣支援、青年海外協力隊事務局の業務支援などの協力を行っている。

五感を使って感じること ——協力隊紹介ワークショップ・講師派遣——

中学生の修学旅行シーズンの5月、6月は青年海外協力隊尻尾訓練研修センターがにわかには賑やかになる。青年海外協力隊事務局では、修学旅行や社会見学の受入れなどを行っており、広く協力隊活動を紹介している。この協力隊紹介ワークショップが始まって3年目を迎えた。1年目は28件578名の受入れが、2年目では49件1163名の受入れと急増している。また、協力隊経験者の講師派遣にいたっては事務局に寄せられたものだけでも、平成9年21件2534名を対象に講演が実施され、平成10年度には44件8086名に向けて実施された。事務局に報告されていない地方での講師派遣も相当数にのぼると思われる。

学校現場では「体験」を通じた学習が求められ、教育課程審議会は2002年より「総合的な学習の時間」の創設を決定した。そのねらいのひとつは『自ら課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、よりよく問題を解決する資質や能力を身に付け、生きる力をはぐくむ』ことである。それらほまさに協力隊員が現地で活動しながら実体験し、培った部分そのものであり、現代日本の教育現場にも求められていることなのである。教育現場から隊員活動への期待が年々高まっている背景とも無関係ではないと思われる。

協力隊紹介ワークショップでは、まずゲームを通して日本と世界各国（途上国）とのつながりについて気づいてもらい、日本が途上国に向けてどんなことを行っているかを説明する。次にビデオでわかりやすく国際協力と青年海外協力隊事業を紹介し、その後は実際に協力隊活動をした経験者の話を聞いてもらう。生徒たちは協力隊経験者の話を聞きながら自分がその協力

現場にいったかのような疑似体験をするのである。「どんなものを食べているの?」「子供たちはどんなことを学んでるの?」「どうして協力隊に参加したの?」「帰りたいと思わなかったの?」。子供たちの質問は続く「私にできることは何かしら?」と。

このワークショップは、社団法人青年海外協力協会に委託しているが、「途上国のことについて知ってもらいたい」「五感を通じて体験し、初めて“自分の知識”としてほしい」という願いを込めて取り組んでいる。情報化社会の現代、テレビ、新聞、雑誌、インターネットなどさまざまな経路で情報を得ることができる点を考慮に入れると、この協力隊紹介ワークショップを成功させる難しさがある。

ワークショップの最後のメッセージはこう続いている。「今日皆さんはいろいろなお話を聞いたと思いますが、これを鶏呑みにしないでください。別にうそをいったわけではないのですが、Aさんが食べておいしいといったリンゴをBさんもおいしいというとは限らないでしょう? みんないろいろな経験があり、いろいろな感じ方があるのです。今日隊員経験者から聞いた話ではあるものはいい匂いだったかもしれません。しかし、あなたが実際に行ってみたら「くっさい」と思うかもしれませんよね。いろいろな媒体を通じて得た情報は一応知識として頭のなかに入れておき、自分の手、舌、目、鼻、耳をフルに使って体験した情報こそを“自分の知識”として大切にしてください。そしてどんどん体験する機会をつくりましょう。次はあなたが皆さんに伝える番です」。

7 地方自治体などとの連携

青年海外協力隊事業が飛躍的な発展を遂げた背景にはこの事業が経済・労働団体、青年団体や地方自治体など国民各層の幅広い支持と積極的な支援を受けながらその裾野を広げていった事実がある。

青年海外協力隊事業は、政府事業であるものの、国民に親しみと信頼をもって受け入れられる事業となるためには、地方自治体や民間団体の協力が不可欠である。

また、各都道府県単位での募集説明会や1次選考試験など、全国的に細かな募集・選考活動が展開できるのも、都道府県が青年海外協力隊事業に半ば本来業務と同様の理解を示し、協力を行ってきた成果であろう。

1967年、自治省の協力を得て、各都道府県に対して青年海外協力隊事業の窓

目となる部課が開設されるよう文書による協力依頼が行われたのを契機に、1969年にはすべての都道府県に主管課が置かれた。さらに、1974年の国際協力事業団の設立にともない、国際協力事業団法第40条で、事業団は地方公共団体の協力のもと青年海外協力隊業務の運営にあたることが法文化され、国際協力事業団と各地方自治体の間でより緊密な連携強化が可能となった。

こうした地方自治体の積極的な協力が進められるなか、青年海外協力隊員は、出発、帰国に際し、出身地の地方自治体を訪問し、知事をはじめとする自治体の要職者に隊員活動の抱負を述べ、成果を報告することが定着してきたが、これは同時に、青年海外協力隊事業に対する地方自治体の理解を深める機会となるばかりでなく、地元マスメディアを通じて広く報道されることにより、地元の住民が、青年海外協力隊事業を身近な事業として受けとめる絶好の機会となっている。

一方、経済団体、労働団体からは、青年海外協力隊への現職参加の促進など、本事業の積極的展開に欠かせない側面支援を得てきた。

青年海外協力隊事業は、順風満帆でスタートしたわけではなかった。終身雇用と年功序列などの風潮の強い当時の日本社会にあって、青年海外協力隊に参加するため2年を超える長期間にわたり休職措置を受けることは、必ずしも容易なことではなかった。また、帰国隊員にとっても、開発途上国での協力活動の経験を正当に評価されるには時間を要し、新たに職を得ることも困難がともなった。こうした状況において、実務経験に富み、青年海外協力隊への参加の意思を持つ優秀な青年がいても、帰国後の再就職や職場における処遇への不安などから、やむなく参加を断念せざるを得ないケースも多かった。

このため、青年海外協力隊事務局では、経済4団体をはじめとする経済団体や企業、労働組合に対し、本事業への理解と支援を継続的に呼びかけていくなかで、次第に多くの企業や団体の理解が深まり、協力が得られることになり、隊員の現職参加や、帰国後の再就職が促進されるなど、隊員派遣の環境や制度が徐々に整えられていった。

8 帰国隊員の活躍

開発途上国での協力活動を終えて帰国した青年海外協力隊員のなかには、その後もさまざまな形で開発途上国とわが国との技術協力の担い手として活動を続ける者も多く、帰国後、国際協力事業団の職員や技術協力専門家として再び開発途上国で協力活動の最前線に立つ者や、コンサルタントとして開発途上国での事業実施に携わる者が増えてきた。

このように直接的な形で開発途上国への協力に携わるケースに加え、多くの帰国隊員は、国内で就業し、そのかわり帰国隊員OB・OG会などの活動を通じて青少年に対する国際理解の促進や、開発教育活動に参加するなど、みずからの経験を国内に還元している。また、1995年1月の阪神・淡路大震災では、自主的な呼びかけによって帰国隊員OB・OG会による被災者への支援活動が行われるなど、青年海外協力隊活動への参加の経験は、開発途上国への技術協力

阪神大震災と隊員OB・OG

協力隊愛知県OB会会長は、救急医薬品と保存食、水、携帯ラジオ、マウンテンバイクを購入、震災の翌日、1月18日の午後7時、新幹線で名古屋駅を出発。とりあえず神戸市役所をめざす。なんとか到着したのは、19日の午後2時。被災状況を把握するため自転車にて情報収集。市役所の災害対策本部に、30～40名のボランティアを招集中であることを伝える。社団法人青年海外協力協会支援のもと、1月21日午後1時、愛知、大阪、京都、奈良のOB会会員は船で神戸に到着、同会長と合流。ヒッチハイクで庶部埠頭までたどりつく。同日午後5時より援助物資受け渡し作業開始、深夜2時に及ぶ。翌朝7時、作業再開――。その後も愛知県OB会会長のもとには、隊員OB・OGから今後の活動についての問い合わせが相次ぐ。

国際協力事業団青年海外協力隊事務局

「草に開け 風に見よ 心をつなぐ地球人―青年海外協力隊の30年の歩み」(抜粋)

をめざす者にそのきっかけを与えるだけでなく、ボランティア精神にあふれる青年が、多くの人々とのふれあいを通じ、みずからの能力や経験を人々のために役立てていく場を見出す一助ともなっている。

9 今後の展望

青年海外協力隊事務局では、2万名に近い隊員OB・OGの協力隊活動経験を、いかに効果的かつ確実に社会還元できるかを主要課題としてとらえ、隊員OB・OGの国際協力・開発教育分野および教育分野等での再活用について検討を始めている。

これとは別に、1998年度からは、1年任期隊員の開設およびポリオ対策、ソーシャルワーカー等の理工系専門知識等を特に必要としない新規職種の開拓による派遣形態、職種の多様化を図り、来るべき新たなボランティア時代に向けた第一歩を踏み出した。

また、隊員に対するバックアッププログラム（隊員の現地活動支援）およびジュニア協力隊（高校生主体）を新設し、一般市民・青少年に対する参加の機会の提供と国際協力への理解と関心の高揚を図るとともに、隊員の帰国後の進路開拓支援強化のために、進路相談カウンセラーの増員、関係省庁・自治体等への働きかけの強化および民間企業からの現職参加の促進などをめざしている。

地球規模の課題にみられるような、国際社会が共同で取り組むべき援助ニーズに答えていくためには、国内外のNGOやボランティア組織との連携の推進が重要と考えられる。特に2001年はボランティア国際年（IYV2001）となる時期でもあり、国民のボランティア意識の高揚とも相まって、協力隊事業30数年間の経験を再整理し、21世紀社会の国際協力におけるボランティア事業の牽引役としての役割を果たすことが肝要である。

第2節 ボランティアの派遣

1 シニア海外ボランティア

みずからの長い職業経験を開発途上国への技術協力に活かしたい——こうした、開発途上国での技術協力に関心を持つ中高年層を対象として、1990年、シニア協力専門家派遣事業が始まった。この事業は、40歳から69歳までの幅広い技術や豊かな職業経験を持つ中高年層を対象として人材を募り、開発途上国からの要請に応じたボランティア専門家を派遣する事業であり、青年海外協力隊事業のシニア版ともいえる事業である。この事業により、1991年度にパラグアイ、マレーシア、サモアの3カ国に計11人の専門家を派遣した。

シニア協力専門家派遣事業は、その後、着実に派遣国と派遣人数を増やしてきたが、1996年にはシニア海外ボランティアと名称を変更し、国際協力事業団での所掌も技術協力専門家派遣事業を行う派遣事業部から、青年海外協力隊事務局に移管され、同事務局の行うボランティア支援事業のひとつとして組み込まれた。

背景

本事業が開始された背景には、まず、わが国におけるボランティア事業への理解と関心が大きく高まったことがあげられる。1965年に開始した青年海外協力隊事業は人々に定着したものとなり、1991年には年間7000人近い応募者を集めるまでに育った。

また、1989年には、外務省によるNGO補助金制度が導入され、1991年には郵便貯金に国際ボランティア貯金が登場するなど、NGOによる開発途上国への協力にも注目が集まるようになった。また、1989年にはわが国が世界一のODA供与国となり、人々の開発途上国援助への関心が高まるなかで、国民参加型の協力を行うことが重要との世論も高まってきた。

さらに、開発途上国側でもボランティア活動に対する理解が深まり、人の交流を図るためボランティアを積極的に受け入れる国が増えたことも背景として

あげられる。開発途上国のなかには、自国の開発がある程度軌道に乗り、ほかの開発途上国に自国ボランティアの派遣を実施または計画する韓国、シンガポール、タイなどの国も現れた。

開発途上国からの技術協力の要請が多様化したことも、同事業開始の背景としてあげられる。これは、求められる分野が多様化し、技術レベルが高度化したことだけでなく、従来の青年海外協力隊への参加資格を持つ青年層にはない、より豊かな職業経験や社会経験を持つ人を対象とした人材の派遣要請が増えたということである。



▲シニア海外ボランティアの活動（サモアにおける婦人の経済的自立のための訓練）

派遣職種

シニア海外ボランティアの派遣は、1998年4月1日現在で12カ国（治安情勢により派遣中断中のペルーを含む）が派遣対象国となっており、累計168人を派遣するなど、年々派遣数は上向きになっている。この背景には、開発途上国側のニーズもさることながら、中高年者が第一線を退いたあとも、これまで培った自己の経験や知識を必要としている人々のために役立てることにやり甲斐を感じ、積極的に参加してることがあげられる。

シニア海外ボランティアの派遣職種は、日本語教育や視聴覚メディアなどの文化分野、消費者教育相談、識字教育などの社会・教育分野、経営・財政・商業や中小企業育成などの行政・財政分野、電子工学、金属加工、食品検査などの科学・工学分野、道路施工、都市計画などの建設・土木分野、船員教育、放送技術などの運輸・通信分野、営農指導、食用水産物加工などの農林水産分野、看護教育、栄養改善などの保健・医療分野と多岐にわたっており、派遣期間は1年間ないし2年間である。また、こうしたボランティアの派遣を現地で支援する業務調整員もボランティアの一員として派遣している。

シニア海外ボランティアは公募制をとっているが、中高年層を対象とした事業であることもあり、事前に派遣希望者の登録を行ったうえ、登録者に開発途上国から寄せられた派遣要請内容を通知し、これに応募する者を対象とした選考を行っている。選考は、年2回実施し、技術審査を行う第1次選考と面接・語学試験、健康診断の第2次選考の2段階で行う。合格者は、東京で5週間の派遣前研修を受講した後現地に派遣される。

また、派遣中のボランティアに対しては、年齢、経歴に関係なく、派遣国の物価水準により在勤基本手当が支給されるほか、企業などに所属先を持つ者については所属先補填が支払われる。また、定年退職者など無職の者には、帰国後の生活保障のため国内積立金を支給する制度となっている。

2 日系社会青年ボランティア

事業の変遷

日系社会青年ボランティア事業は、1985年に海外開発青年事業として開始された事業である。海外開発青年事業は、中南米諸国への日本人青年の移住を促進することを目的に、3年間の体験的な海外移住を行い、現地日系人社会の一員として、技能を活かした活動を行うものであった。同事業は、1993年までに約300人を送り出した結果、約100人の青年が現地に定住することになった。

しかし日本人の移住は、前述のとおり、わが国の社会の変化にともない、政府が促進するものから国の支援によらない自助によるものに大きく変化し、1993年には国際協力事業団が扱う移住者送出数は31人にまで減少した。他方、日本への外国人労働者の入国が増加し、そのなかに多くの中南米からの日系人が含まれており、移住事業の見直しが必要となっていた。

日系人は、わが国と移住先との二国間の友好関係に大きな役割を果たすものであり、その役割を積極的に評価し、これを支援していくことが重要である。

また、日系人社会の発展は、広くその国の社会・経済発展につながるものであり、日系人社会への支援を行うことは、その国の社会・経済開発を推し進める意味からも重要である。

国際協力事業団は、移住事業の見直しを行った結果、1994年度に移住者送出国予算を廃止するとともに、同事業における国際協力の側面をより重視して、既移住者、日系人社会への支援を通じて、それぞれの国の開発を促進することを目的とした事業とした。これにより、同年、海外開発青年事業は、日系人社会の支援を主目的とする事業に変更された。さらに、1996年には、海外開発青年の名称は日系社会青年ボランティアと改められ、それまでの移住事業部（1994年からは企画部移住企画調整課）の所掌事業から青年海外協力隊事務局の行うボランティア派遣事業のひとつとして再編された。派遣期間も1998年度から2年間となった。

日系社会青年ボランティアは、アルゼンティン、ブラジル、ボリビア、チリ、ドミニカ共和国、メキシコ、パラグアイの各国で、日系人社会の発展に寄与する現地日本人会や日系人学校、農協など公共・公益的な日系団体に派遣され、2年間のボランティア活動を行うものである。派遣職種は、農産物加工、農業機械修理などの農林水産部門、機械技術、重機械整備などの工業技術部門、日本語教師、幼稚園教諭、システムエンジニアなど教育文化部門、臨床検査技師、理学療法士など医療福祉部門となっている。

1997年度までのボランティアの派遣数は、海外開発青年として派遣された人数を含め、498人にのぼり、そのうち約半数の240人が女性である。1997年には49人のボランティアが6カ国に派遣された。

募集と訓練

日系社会青年ボランティアは、毎年1回の募集期間を設け、日本国籍を持つ20歳から39歳までの青年を対象として公募する。専門技術、英語の筆記試験と適性検査の第1次選考、人物面接、専門技術面接など第2次選考の結果、合格者は、国際協力事業団海外移住センターで実施する54日間の派遣前訓練を受けた後、現地に派遣される。

この訓練は、現地生活への適応に必要な任国事情などに関する講義と、現地語の習得を中心としているが、訓練の大きな目的は、知識を習得するばかりでなく、訓練生の自主性、自立性の発揚と集団生活を通して現地日系人社会への適応の準備をするという点にある。

3 日系社会シニア・ボランティア

日系社会シニア・ボランティアは、アルゼンティン、ブラジル、ボリビア、コロンビア、ドミニカ共和国、メキシコ、パラグアイの各国の日系社会に、日本語、保健衛生・福祉、農業の各職種のボランティアを2年間派遣する事業であり、1990年に開始された。この事業の目的は、前述の日系社会青年ボランティアと同じく、日系人社会への支援を通じたその国の開発促進であり、公募制により、年1回募集が行われているが、40歳から69歳と年齢および経験におい

て比較的シニアクラスの日本人を対象としている点が前者と異なる。

この事業も、日系社会支援という新たな移住関連事業として企画部移住企画調整課が実施していたが、1996年、青年海外協力隊事務局が行うボランティア派遣事業のひとつとして同事務局の所掌事業となった。

最近の派遣実績は、1996年度53人、1997年度15人となっている。

第4章

海外移住事業

第1節 海外移住事業

1 特徴とその軌跡

海外移住の歴史

わが国の海外移住は、1868年（明治元年）のハワイ移住により始まった。以後、主として北・中南米に移住した人の数は、戦前は約77万6000人、戦後は約26万2000人にのぼる。現在、北・中南米に生活する移住者の子孫を含めた日系人の数は250万人に達するといわれており、彼らは居住国で善良な市民として生活し、政界、官界、経済界など諸方面にわたる人材を輩出し、農業、工業など産業分野でもその国の発展に大きく寄与している。

戦後の海外移住は、1952年（昭和27年）に再開されたが、特に事業団およびその前身である組織の支援を受けて移住した人は約7万3000人である。戦後の移住事業の取り扱い機関としては、1954年設立の財団法人日本海外協会連合会（海協連）、1955年設立の日本海外移住振興株式会社（移住振興）があったが、両機関は1963年に合併して海外移住事業団となった。さらに1974年、国際協力事業団の設立にともない、海外移住事業団はこれに統合され、そのすべての業務が引き継がれることとなった。

移住事業から技術協力事業へ

この間、わが国の経済発展による国内の生活水準の向上などの内的要因と受入国側の経済、社会情勢の変化などの外的要因とが相まって漸減傾向を示していた移住者送出数は、1993年度には事業団扱いの移住者が31名にまでに減少するに至った。また、移住者、日系人社会も一部を除き、総じて成熟段階にあることも認識されるようになった。

国際協力事業団の移住関連部門については、こうした移住事業を取り巻く環境の変化に応じて、徐々に業務実施体制の合理化による縮小を図っていった。このようななか、国際協力事業団は1994年度より、移住関連業務を担当していた最後の部組織であった移住事業部の廃止を決定するとともに移住者送出関連予算を廃止し、移住事業の国際協力の側面をより重視して、移住者、日系人社会に対する支援、協力の拡充を図ることにした。さらに、1996年度からは、移住事業として実施してきた業務のうち技術協力の性格が強い業務は、技術協力事業として再編した。

2 主な事業

昭和30年代、日本はブラジル、パラグアイ、アルゼンティン、ポリウィアの4カ国と移住協定を締結し、これらの国々に計画移住地を設置して、移住者を

送り込むとともに、集中的な支援によって入植地づくりを行った。移住事業は、これらの国々を中心とした中南米諸国などで展開され、主たる業務としては次のようなものがあった。

農業移住者に対する相談、指導

農業移住者の営農の安定と振興を図るため、上記4カ国6カ所に農業試験場を設置し、農業に関する各種情報の収集伝達や試験研究、技術の普及活動を行った。今日、3試験場が残っているが、近年、現地農業研究機関と連携して、地域社会の農業振興にも大きく貢献しており、これらの試験場に対する受入国の評価が高まっている。

あわせて新しい技術の受け皿として移住地における農業研究グループの育成を図り、毎年10団体への資金助成を行った。

さらに営農改善のため専門家を本邦から南米4カ国に派遣したり、また、普及指導を目的として毎年20名程度のブラジル在住の日系人技術者を近隣諸国に派遣する在留専門家派遣事業や、先進地農業研修、農協職員研修など、近隣諸国から毎年30名程度の移住者とその子弟をブラジルに集めて第三国研修なども実施した。

このほか、事業団の直営移住地を中心として、サイロ建設、車両購入助成、農業生産技術整備事業なども行った。

医療衛生対策

医療衛生面では、移住者の健康の維持管理のためボリヴィア、パラグアイなどの移住地に5カ所の診療所を設置し、日本から医師を派遣した。ブラジルでは奥地在住移住者を対象に日系医療機関と契約し、毎年10コース程度の巡回診

日系移住者への技術協力の場として —— JICA 直営南米3 農業試験場 ——

移住者の営農支援機関として設置された「南米3農試」——アルゼンティン園芸総合試験場 (CETEFHO)、ボリヴィア農業総合試験場 (CETABOL)、パラグアイ農業総合試験場 (CETAPAR) ——は、その設立から現在に至るまで一貫して日系移住者とともに存在し、営農指導に尽力してきた。これらの試験場は、当初の移住事業時代から継続して機能し、今では移住地におけるそのプレゼンスは、日系移住者のシンボリックな存在となっている。

さらに近年では時代の要請に従い、従来の日系移住者への営農支援に加え、各試験場に蓄積された豊富な知識、技術力、資機材を駆使し、日系人社会のみならず各国の農業開発をも視野に入れた技術協力活動に参加しつつある。花卉育種・栽培を主要活動分野とする CETEFHO では、国際協力事業団プロジェクト方式技術協力案件「アルゼンティン園芸開発計画」と、また畜産を主体とした CETABOL では「ボリヴィア肉用牛改善計画」と、そして畑作、畜産、野菜を中心とした CETAPAR は、「パラグアイ大豆生産技術研究計画」および「パラグアイ小農野菜生産技術改善計画」との連携機関ならびに第二国研修（「不耕起栽培による持続的農業コース」）の協力機関として、その能力をフルに活かすなど、技術協力活動に全面的に参画している。

療、医療衛生相談などを行う一方、集団移住地以外では現地医師と契約して、移住者の医療面での支援を行ってきた。さらに、こうした日系医療機関における日系医師や看護婦（士）育成のため、毎年30名程度の育英資金の支給も実施してきた。

事業団が設置した移住地の診療所は、その後の移住地の発展もあって、今ではすべて現地の医師に代替され、運営も日系団体に任されている。また、今日では、非日系人患者数も増加し、すでに全体の80%以上を占めており周辺地域住民の医療衛生の向上に大きな貢献を果たすようになってきている。

教育文化対策

移住者子弟の教育支援として、受入国の教育施策を補完するため、移住地には教員宿舎、都市部には25の学生寮を建設した。また、日本語教育支援として、現地日本語教師に対する謝金の支給、日本語教師の研修（毎年25名程度の本邦研修、40名程度の第三国研修、11地区での現地合同研修）、教材開発、教材・教具の購入などへの助成を実施したほか、日本語教育の専門家を日本から派遣して現地の日本語教師の指導も行った。ブラジルでは、すでに17校にのぼる日本語モデル校の建設助成など、日本語教育施設の整備も行った。また、日本語教育以外の教育対策として、移住地での優秀な教師確保を目的とした現地教師に対する謝金の支給、中・高校生および大学生奨学金の貸付などを実施してきた。

生活環境整備

生活インフラ事情の悪い移住地では、道路の改修、補修を行ったほか、移住地内の電化、深井戸掘削などの飲料水対策、下水道など排水整備、治安対策などの事業を実施した。また、地域の生活改善運動や青年、婦人活動を支援するため、各地に公民館を建設したほか、視聴覚機材なども助成した。

移住事業にかかわる研修員受入

移住者と移住者子弟に対し、レベルに応じた技術研修、日本語教師研修、医師研修等、移住者・日系社会のニーズに応じた各種の研修コースを設け、本邦研修の機会を提供し、この25年間に約2000名の移住者およびその子弟を受け入れている。

入植地の分譲と融資

移住者の営農基盤の確立を支援するため、28入植地の土地取得、造成、管理・分譲、農地の取得斡旋を行った。また、移住者が行う事業に対し累計で428億円の融資を行った。

3 日系人支援事業

移住事業は、昭和40年代ごろから移住者送出から海外での援助事業に重点が移行し、特に昭和50年代以降、国際協力事業団は移住者子弟の本邦研修、日本語教育支援など、人材育成支援を積極的に行うようになった。しかし、これらは、移住者社会の世代交代が進むにともない、次第に限界を生じていった。

その一方で、中南米地域の150万人に及ぶ移住者、日系人は、各国の政・官界、経済界、芸術、文化など広範な分野に進出し、各界の指導者も多く輩出してい

日本語教育の拠点

アルゼンティン日亜学院とバイリンガル教育

日亜学院は日系子弟の教育機関として、1927年ブエノスアイレス市に在留邦人の拠出金によって創立されて以来、日本語教育の中心的な役割を果たしてきた。同学院は小学部からスタートし、1993年から幼稚園を開設、1996年からは5年制の中高等部も開校した。生徒数は幼稚園57人、小学部284人、中高等部52人である(1997年)。1988年からJICAは校舎の増改築の助成をはじめとし、日系青年ボランティア、日系シニア・ボランティアによる日本語教師の派遣、同学院教師の本邦研修等を通して継続的に同学院を支援してきた。

ヨーロッパ人は最初に教会を建て、そのなかに学校をつくってそこを教育活動の中心としたとよく言われるが、日系社会もまず日本人会を結成し、そのなかに学校をつくり、子弟の教育を中心として発展してきたという同様の歴史がある。

日亜学院では、日本語とスペイン語を午前と午後に分けて相互に学習するバイリンガル教育が行われている。このため、7年間の小学部を終えれば、入学時日本語ができなかった児童でも読み書き、会話ができるようになり、さらに高いスペイン語能力もマスターできるようになる。アルゼンティンと日本の間の異文化理解教育が、同学院のバイリンガル教育を通して、南半球で70余年にもわたり実践されてきているのである。日本語とスペイン語のバイリンガル教育を実施しているため、非日系アルゼンティン人の生徒数は少ないが、最近では日本統治時代の台湾で教育を受けた中国系子弟の入学希望者が増えており、全生徒数の20%前後を占めるようになってきている。また、欧米系アルゼンティン人子弟の割合も徐々に増えており、現在7%程度となっている。

同学院は第2次世界大戦のため、アルゼンティンの公認校としての資格を失ったが、1983年再度、公認小学校の指定を受けた。さらに1996年からの中高等部は開校当初から公認バイリンガル校として発足した。同学院は国際校として、日系社会のニーズに応えるとともに、地域社会に貢献することが期待されている。

った。これら移住者、日系人は、総じてわが国に対するよき理解者であり、わが国の外交上も貴重な存在であるという認識が次第に高まってきた。こうした背景により、移住者支援事業を日系人支援事業として再構築することが必要であるとする考え方が定着するようになった。

特に国際協力事業団が実施する経済技術協力では、移住者、日系人は受益者のみならず協力の担い手となることが期待された。このため、これまで移住事業として予算化のうえ実施してきた移住者、日系人支援の一部について、1996年度から法的位置づけを見直し、「日系人を通じた技術協力」として技術協力予算で日系研修員受入、日系社会専門家派遣、日系社会シニア・ボランティア、日系社会青年ボランティアの新たな業務を実施することになった。

4 日系社会を通しての途上国支援

日本人の開発途上国への移住においては、移住者が移住先国で活躍し、その国の発展に寄与することとなれば、そのこと自体が、結果的に国際協力につながるものである。このことから、国際協力事業団が、技術協力を効果的、効率的に実施し、日系人が裨益するとともに日系人が協力の担い手となれる案件を

積極的に実施することが重要であるとの認識が高まった。

近年の日系人関連の協力の例として、ブラジルの日系病院への医療機材供与、パラグアイの移住地周辺道路整備への無償資金協力、日系人関連農業開発プロジェクト方式技術協力、ボリヴィアの移住地周辺水害対策開発調査、橋梁整備無償資金協力、ドミニカ共和国の日系人関連農業開発および水供給無償資金協力、事業団が設置する農業試験場でのプロジェクト方式技術協力など、多数の実績がある。

また、日系人の人材活用という点でも、移住者を技術協力専門家として活用したり、非日本国籍者であっても高度な技術を持つ日系人を第三国専門家として派遣する制度を1997年度に創設するなど、技術協力事業の効果的、効率的な実施を図るうえで日系人は重要な役割を果たすようになった。

5 課題

これまで実施してきた国際協力事業団の移住事業による支援の成果として、ブラジル、パラグアイ、ボリヴィアの奥地移住地などで、移住者、日系社会は、今日、地域社会の中核的存在として広く経済・社会の発展に寄与しており、日本人に対する理解と信頼の醸成、緊密な二国間関係の形成にとってもさまざまな役割を果たすに至っている。

しかし、移住地の発展をめざすばかりではなく、今後は周辺地域との調和ある発展をめざしていくことが必要である。またこれまで、移住者、日系社会が果たしてきた重要な役割を踏まえ、日系人に対する支援の重要性を十分認識し、具体的施策を検討していく必要がある。特に協力の担い手として移住者、日系人社会を意識した経済技術協力は、いっそう積極的に推進していくことが重要である。

今後の移住者、日系人支援においては次の点が課題となっている。

① 既移住者の定着、安定のための重点的・計画的な支援

一部にまだまだ自立安定の域に達していない移住地が存在しており、これらの移住地に対しては現地のニーズを踏まえ、自立安定に向けて緊急を要するインフラ整備、高齢者施策、日本語教育を含む人材育成などを重点事項として、今後とも効率的、計画的に事業を推進する。

② 日系社会に対する支援・協力の拡充

中南米の日系社会は、地域開発の拠点として居住国の経済、社会発展のために重要な貢献を行っている。日系人はわが国の経済技術協力の懸け橋となり得ることに着目し、このような日系人を経済技術協力の担い手として彼らの能力を十二分に有効に活用する。

さらに、今後の移住者、日系人支援事業の実施にあたっては、効果的、効率的な事業実施の観点から、これまで以上に財団法人海外日系人協会などの民間団体の積極的な活用を図っていくことも重要である。

第5章

災害緊急援助事業

第1節 災害緊急援助事業

1 特徴とその軌跡

事業の内容

緊急援助事業は、海外の地域、特に開発途上地域で大規模な自然災害などで被災した住民に対し、被災国政府や国際機関の要請に応じて、人道的観点から緊急に支援する事業である。この事業は、1987年9月に制定された「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」（いわゆる「国際緊急援助隊法」）に基づいて実施されるもので、事業の内容は、①国際緊急援助隊（Japan Disaster Relief Team：JDR）の派遣、②援助物資の供与、③資金の援助の3つの援助形態から成り立っている。国際協力事業団は、このうち、国際緊急援助隊の派遣業務と援助物資の供与について、外務大臣からの派遣命令、供与指示を受けて実施している。

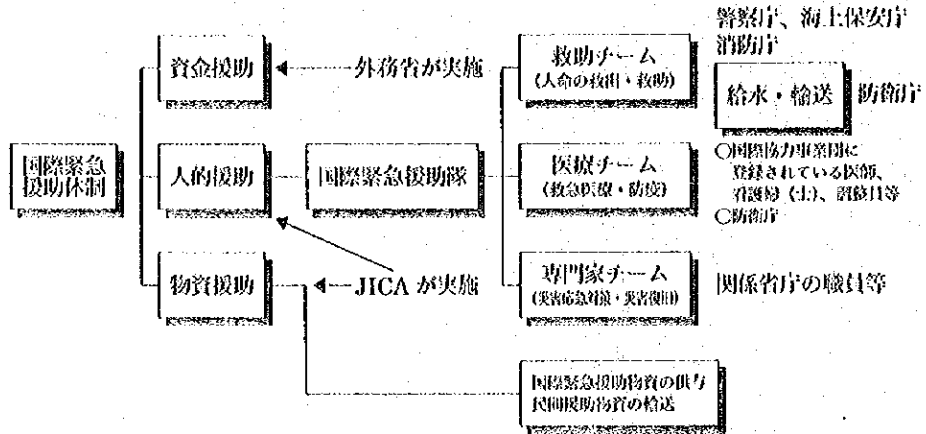
国内実施体制

緊急援助事業の使命は、災害発生後被災国政府からの援助要請に“迅速”かつ“効果的”に対応することにある。この使命に応えるために、先に述べた法的措置にあわせて、国際協力事業団内では緊急援助事業実施体制の拡充、強化を図ってきた。カンボディア難民対策医療チーム派遣当時、医療協力部特別業務室が事務局的機能を果たしていたが、国際緊急援助隊法の制定にともない、1988年7月、医療協力部内に緊急援助隊派遣業務を専属的に担当する国際緊急援助室を設置、さらに1992年4月、外務省経済協力局政策課に国際緊急援助室が新設されたのにあわせ、医療協力部内の援助室を国際緊急援助隊事務局として拡充、発展させた。

国際緊急援助隊（JDR）

JDRは、①救助チーム（被災民の捜索、救出、応急措置、移送を行う。警察庁、海上保安庁、消防庁の救助隊員より編成）、②医療チーム（被災者に対する診療と医療関係者に対する技術的助言などを行う。国際緊急援助隊医療チーム隊員として登録した医師、看護婦などにより編成）、③専門家チーム（復旧、二次災害防止等を目的に関係省庁などの技術者を中心に編成）の3チームで構成されている。対象となる災害は、自然災害（旱魃、台風、洪水、地震、飢餓、伝染病、火災など）と人為災害（原油流出、ガス爆発、船舶、鉄道の事故など）などであり、災害の規模、種類、さらに被災国からの要請内容に応じて、上記3チームを適宜組み合わせ、災害ごとに編成する体制を敷いている。なお救助チーム、医療チーム登録者に対して、各種訓練・研修を通してチームワークの醸成、技能・知識の向上を図っている。

国際緊急援助体制



出典：「国際緊急援助体制と JICA」
(1997.8 国際緊急援助隊事務局)

また、1992年6月の国際緊急援助隊法改正により自衛隊部隊を派遣することができることとなった。

緊急援助の体制づくり

緊急援助事業の歴史は、1979年12月のタイ・カンボディア難民救済のための医療専門家チームの派遣にさかのぼる。当時、150万人にもものぼるといわれたカンボディア人が、ポル・ポト政権下の圧政とその後の混乱から脱出するため、タイ国領内に大量避難したが、彼らの多くは地雷、銃撃などにより負傷しており、また難民キャンプの収容能力も十分でないうえ、衛生環境も劣悪であった。民間ボランティア活動をベースに欧米諸国が迅速な支援行動を開始して間もなく、国際協力事業団は、外務省をはじめ厚生省、文部省、救急医学会、日本医師会、日本赤十字社などの協力・支援を受けて、医師、看護婦、調整員など総勢30名からなる第1次医療チームを難民キャンプ内の医療施設に派遣した。医療チームの派遣は1982年12月まで継続され、総勢14チーム、414名が派遣された。この難民医療専門家チーム派遣は、政府開発援助ベースでの組織的な緊急救援活動の先駆けとして画期的な事業であった。

このような開発途上国での緊急援助のニーズに対し、より迅速に医療関係者の派遣を行う体制を整備する必要性が提起され、外務省と国際協力事業団が中心となって、文部省、厚生省、救急医学会、日本医師会、日本赤十字社など医療関係機関との間で検討を続けた。こうした経過を受けて、1982年3月、櫻内外務大臣が開議で、「地震などの自然災害やガス爆発などの大規模な緊急災害の発生に対し、医師、看護婦などの有志の方々をあらかじめ登録しておくことにより、速やかに医療チームを編成し、被災地に派遣することを内容とする国際緊急医療体制を発足させることとした。」旨の発言を行い、国際救急医療チーム (Japan Medical Team for Disaster Relief : JMTDR) が発足することとなった。

前人未踏のインドネシア泥炭層（森林火災現場）調査 ——世界に示したJDR魂——

「いやあ、大変だったよ」と市村副隊長（東京消防庁から派遣）が、スマトラ南部のランブン空港でヘリコプターの帰りを待っていた私に言った。顔をみると、熱傷のため真っ赤で、制服は煤だらけだ。しかし、その顔は、言葉とは反対に輝いていた。1997年11月3日、泥炭層の現地調査のため、市村副隊長以下援助隊員20名が、森林火災が発生しているスマトラ島南東部のワイカンバス国立公園付近にヘリコプターで着陸したのだ。この公園は、象などの野生生物が生息するインドネシア有数の国立公園である。インドネシア森林火災に派遣された国際緊急援助隊は、スマトラ島南部のランブン州を拠点として、ヘリコプターから赤外線カメラ等により火災現場をモニタリングし、火災の現況や予測を行い、インドネシア政府やほかの援助国から派遣されている消火チームへ情報提供することが任務であったが、何しろ地下数メートルまで広がっている泥炭層に着火しており、空中からのモニタリングでは、十分な分析ができないと判断、2機のヘリコプターが現地踏査のため、隊員をピストン輸送した。泥炭層に降り立った隊員たちは、地表温度60℃というなかで、靴底を焼かれ、煤だらけになって半日間、地表に鉄棒をつっこみ、地下の温度測定を行ったり、サンプル採取を行った。インドネシアの森林担当者によれば、延焼中の泥炭層地帯に人間が入り込み、調査を行ったのは初めてとのことで、この調査結果は今後の森林火災対策を検討するうえできわめて貴重な資料となった。任務の完璧な遂行のため、あえて困難な作業に挑んだJDRのプロ魂をみた思いがした。

（国際協力事業団国際緊急援助隊事務局）

JMTDRは、国際協力事業団内に事務局を置き、派遣実施に関する基本方針、実施要領などの策定を行い、事務局業務をサポートする機関、調整する機関としてJMFDR委員会が設置された。また委員会の下部機関として総務、機材、研修、広報、調査の各小委員会が設けられた。JMTDRの初の派遣は1984年12月、エチオピア旱魃災害救援のため緊急派遣された医療チームであり、同災害に対しては翌1985年2月まで4チーム、計32名の専門家を派遣、現地被災民の死亡率を急速に減少させるなど大きな成果をあげ、その後の国際緊急援助活動に弾みを与えることになった。

国際救急医療チームは、1985年9月に死者7000人にも及んだメキシコでの大地震、同年11月、コロンビアで発生した火山噴火災害にも派遣された。また医療チームとあわせて地震学などの専門家も派遣され、二次災害防止・応急復旧対策の分野でも積極的な活動を行い、その迅速な対応と協力ぶりはメキシコ、コロンビア両国政府から高い評価を受けた。しかし上記の災害では、他国が派遣したレスキュー隊は、瓦礫の下から被災者の救出を行っており、わが国も医療チームだけの派遣にとどまらず総合的な災害救済体制を早急に整備する必要性が関係者の間で認識された。そして、1985年12月、安倍外務大臣が、JMTDRに救助チームおよび専門家チームを加えた新たな緊急救助チームの構想を提唱し、翌1986年4月に国際緊急援助隊（JDR）が発足した。

JDR発足の翌1987年、国際緊急援助隊法が制定され、国際緊急援助隊の法的

根拠が明確に位置づけられた。救援チームのメンバーとして、警察、海上保安庁、消防関係地方公務員の派遣が制度化されたほか、派遣の手続きも法的根拠に基づいて整理されるなど、緊急援助活動にかかる体制の強化が図られた。また、法的条件が整備されたことにより、JDRの活動はいっそう活発化し、世界各地のさまざまな災害に対して即座に派遣することが可能となり、被災国のみならずほかの援助国からも高い評価を得ることとなった。

自衛隊の参加、PKO とのすみわけ

一方では、①より大規模な災害に対するより効果的な緊急援助体制の必要性、②被災地で自給自足的活動ができる体制の必要性、③さらに迅速な援助人材と物資の輸送手段の必要性などが指摘され、国内での災害救済に関するノウハウ・経験・組織的対応能力などを持つ自衛隊を海外での救援活動に参加させるべきとの議論がなされるに至った。その結果、1992年6月に国際緊急援助隊法の一部が改正され、自衛隊の国際緊急援助活動への参加が認められることになった。

一方、紛争に起因する災害、難民等に対する救援活動は、同時に制定された「国際連合平和維持活動などに対する協力に関する法律」（いわゆるPKO法）に基づき、対応することとなった。

緊急援助物資の供与

被災者に対しては、当面生活に必要な物資を供給している。成田、シンガポール、メキシコ、ワシントン、ロンドンの5カ所に備蓄倉庫を確保（1987年に設置。ただし、ロンドンは1997年イタリアのピサから移転）して、被災民への毛布、テント、浄水器、簡易水槽、発電機、医薬品、衣料品などを常時備蓄し、災害発生時には最寄りの備蓄倉庫からこれらの物資を迅速、確実に提供する体制を整えている。1987年国際緊急援助隊法の施行以来、1999年3月までに194件の物資供与を行っており、近年は世界規模での異常気象の影響により、増加の傾向をたどっている。1998年度は30件の物資供与を実施しており、さまざまな災害に対処すべく生活関連物資や医薬品の供与を行った。



▲1998年11月、ニカラグアのハリケーン被害現場で活動する国際緊急援助隊救援チーム

また緊急援助物資の供与だけでは被災地での物資の不足がカバーできないときは、マスコミなどの媒体を通じて援助物資の寄贈を一般に呼びかけ、地方公共団体・民間団体、個人から提供される緊急援助物資を被災国まで輸送する民間緊急援助物資輸送支援事業もあわせて行っている。

2 事例紹介と課題

災害援助事業は被災者に援助の手を差しのべるというインパクトの大きい事業であり、被災者や被災国政府からの評価も高い。メディアからも、「顔の見える協力」「汗を

かく協力」として好意的に受けとめられることが多い。近年実施された事例のいくつかを以下に紹介する。

派遣事例

<救助チーム>

コロンビア共和国西部において1999年1月25日マグニチュード6の地震が発生し、被害を受けた負傷者等に対して、コロンビア国関係機関および他国援助チームと協力し、被災者の捜索、発見、救出、応急措置、安全な場所への移送およびこれらに関連した活動を行うことを目的として救助チームを派遣した。

<医療チーム>

ニカラグア共和国では、1998年10月のハリケーン・ミッチにより、断続的に記録的集中豪雨が続き、各地で河川の氾濫や大規模な泥流等が起き、大量の避難民が発生、汚水等によって避難民の衛生状態は劣悪な状況下に置かれた。このため、感染症の発生が懸念されたため、ニカラグア国関係機関および他国援助機関と協力してこれら被災者に対する普救および感染症発生の防止対策への支援を目的として総勢16名からなる医療チームを派遣し、約1100人の患者の治療を行った。

<専門家チーム>

1996年2月にインドネシア・イリアンジャヤ州ビヤク島沖で発生したマグニチュード7規模の地震災害に対して、建築復旧計画にかかる助言および医療指導を目的とした専門家チームが派遣された。同災害に対しては、同時にテント、大工セット、ユニセフ医療品が緊急援助物資として供与され、同物資の使用方法についてあわせて先方政府に指導を行った。

<自衛隊部隊>

ホンデュラス共和国では、1998年10月のハリケーン・ミッチから始まる記録的な集中豪雨により首都テグシガルパ市をはじめ各地で多数の死傷者、行方不明者を出す人的被害、河川の氾濫、橋梁の損壊、通信網および道路交通網の寸断、停電等の甚大な物的被害が発生した。被災者に対する医療活動および被災地における衛生状態の悪化にともなう感染症発生に対する防疫活動を行うために、自衛隊部隊を同国に派遣した。同部隊の派遣は、1992年に国際緊急援助隊法が改正され、自衛隊部隊の国際緊急援助活動参加が可能となって以後初めてのものであった。

物資供与事例

1998年11月6日ウクライナで発生した洪水は、家屋喪失2万2000戸、被災者35万人にも及ぶ大災害となった。テント、毛布をはじめとする援助物資を供与した。

民間緊急援助物資の輸送事業では、これまで1992年のフィリピン・ピナトッフ火山噴火にともなう土砂流災害、1997年5月のイラン地震災害、1998年9月の中国洪水災害に際して、備蓄物資供与とともに、一般市民や民間団体などから寄せられた援助物資を被災地に送り届けている。イラン地震災害の際は、10日間という短期間の受付にもかかわらず、自治体・民間団体、個人から1万2000

枚もの毛布が提供され、「日本国民からの志」としてイラン赤新月社に寄贈された。

課題

国際緊急援助隊事務局では、いっそう迅速で効果的な緊急援助事業の実施体制づくりをめざして、①医療チーム登録者の定期研修訓練による専門技能と現地適応能力の向上・強化、②物資供与に関する全実施済案件の追跡調査（評価）の実施、③緊急援助のみでなく防災、被害軽減対策や災害予知なども含めた包括的な災害救援に関する系統的対応（Disaster Management Cycle）の検討などを行っている。

さらに、近年、海外の災害援助に乗り出すわが国の NGO も増加しており、こうした NGO と連携しつつ効率的な緊急援助活動も積極的に進めている。1996年2月、インドネシアで起きたイリアンジャヤ地震・津波災害では、日本災害ボランティア・ネットワークと連携して救援物資の配布にあたった。1996年5月のバングラデシュ竜巻災害では、AMDA（アジア医師連絡協議会）と連携して被災地での医療活動を行った。組織・体制の整った JDR の緊急援助事業と NGO の小回りのきく機敏な救済活動との連携は、多様な対応が要求される災害現場で効率を高めることにつながることから、今後も積極的に取り組んでいくべきものである。

また、今後は先に述べた森林火災や油濁事故などの環境災害、さらに近年問題となっている新興・再興感染症への対応なども検討すべき課題である。このように災害援助は、今後とも幅広い展開が必要とされている。

第6章

総合的な事業展開

第1節 総合的な事業展開

1 特徴とその軌跡

多くの開発途上国が直面する一定地域の総合的な開発の必要性、また、解決しなければならないさまざまな課題が複雑に絡みあっている現状などに対応するための総合的アプローチの必要性やその概要については、既述（第1部第3章第4節）のとおりである。

総合的な事業展開には、2通りの方法がある。ひとつは特定のセクターの課題に対して、さまざまな側面と地域において協力を展開していく方法で、もうひとつは特定の地域で複数のセクターでの開発を並行して進めることにより、各セクターでの開発に相互作用や相互調整をもたらし、地域社会、経済全体の底上げを図っていく方法である。

特定セクターの開発アプローチ

特定セクターの開発課題に対して、さまざまな側面と地域で総合的に協力を行った例としては、インドネシアで実施してきた農業アンブレラ協力「主要食用作物生産振興計画」があげられる。

同じく、特定のセクターの課題解決を一貫して進めていくために、これに関係するさまざまな協力相手を対象に、それらが抱える個々の課題に最も適切な協力形態を組み合わせて総合的に協力を行っているものとして、フィリピンの「初中等理科教育改善パッケージ協力」の例があげられる。

特定地域の開発アプローチ

一方、特定地域の開発に焦点を当て、これを促進するために複数のセクターでのさまざまな協力形態による事業を行っているものとしては、タンザニア・キリマンジャロ州において実施した「キリマンジャロ州総合開発」があげられる。

本章では、これら3つの協力の事例に照らしつつ、総合的な事業展開がもたらす開発効果について以下に紹介する。

2 協力事例と成果

(1) インドネシアの事例

インドネシアでは、独立後、米の自給達成は、長年にわたり同国の悲願ともいべき大きな課題となっていた。このため、わが国はインドネシア政府の要請に応え、1980年から米の自給達成を目的とした農業アンブレラ協力（「主要食用作物生産振興計画」〈第1次〉）を実施した。

1970年から1980年の間は、石油価格の高値に支えられ、インドネシアの経済

開発は積極的に推し進められていたが、農業生産は低く、主食の米については、多くを輸入に頼っていた。国民の主食である米を輸入に頼ることは多くの外貨を失うことであり、開発の大きな阻害要因ともなる。米の自給が進めば安価な米の安定供給が可能となり、物価・賃金水準の高騰を抑制することができる。また、国民の過半数が農業に従事し、その大半が米の生産に携わっている状況では、米の生産拡大は、農村での労働力の吸収を増大させ、都市への人口流入を抑制することにつながると考えられた。

こうした背景から、インドネシア政府は、米の増産を中心とする農業開発に多大な努力を払ってきた。わが国や世銀の協力を得て灌漑農地の整備を進めるとともに、インドネシア版「緑の革命」である BIMAS/INMAS 計画 (Bimbingan Massal/Intensifikasi Massal: 大衆指導/大衆増強計画の意) を進め、米の耕地面積の拡大と反当たり収量の増を図ってきた。1979年からは、BIMAS/INMAS 計画をさらに発展させ、INSUS 計画 (Intensifikasi Khusus: 特別増強計画の意) として米の自給達成、さらには農民の組織化や流通の効率化をも含めた農業開発を進めることとした。

数次にわたるアンブレラ協力

わが国は、インドネシアに対し、第1次農業アンブレラ協力が始まる1980年以前からも、農業技術の普及のための技術協力や灌漑開発のための資金協力など、農業分野での多くの協力を実施していた。しかしながら、インドネシア側のさらなる農業開発への積極的な取り組みに対し、わが国が投じることのできる援助資源には限りがある。インドネシア側では、農業開発にかかわる複数の機関が、それぞれの課題を抱えており、そのすべてに同時に協力することは困難である。このため、当面、農業分野の協力に関しては、米の自給達成を共通の目的として、集中的に実施するとの計画が立てられた。

これに基づき第1次農業アンブレラ協力は1985年まで実施されたが、この間、稲の病害虫防除や灌漑施工技術、中堅農業技術者養成のためのプロジェクト方式技術協力が実施されたほか、南スラウェシ州では灌漑開発、稲病害虫発生予察、米穀収穫後処理法改善、稲種子生産配布計画などについての開発調査が、また、スマトラ、スラウェシなどでの灌漑開発事業については円借款の供与など各種形態の協力が行われた。1984年には、日・イ双方の努力もあり、インドネシアは悲願の米の自給達成を宣言した。

第1次農業アンブレラ協力の成果を受け、1986年から、米の生産増大に加え、大豆、ジャガイモなどの主要作物の増産を目的とする第2次農業アンブレラ協力が、5年間にわたり実施された。また、第1次、第2次農業アンブレラ協力でとられた作物別のアプローチと異なり、農家所得の向上を目的とした第3次アンブレラ協力が、1995年から5年間の協力期間を定め、開始された。

1980年代後半以降、インドネシアが工業化を中心とした急速な経済成長を遂げたなかで、農業セクターの所得水準は依然低く、地方と都市の格差是正、公平性確保の観点からも、農業従事者の生計向上のための取り組みが求められていた。さらに、農業セクターに、適正な労働人口の吸収力を維持させることと、

食糧自給の安定化を図ることが求められていたという事情がある。このため、第3次農業・農村開発アンブレラ協力では、農作物の高付加価値化、所得レベルの向上に合わせた農産品の多様化などを図るための種々の協力が実施されている。

アンブレラ協力の特徴

アンブレラ協力は、同時並行的に実施されている複数のプロジェクトが、それぞれの協力相手方に対してそれぞれの目標に向かって協力を行うにあたり、事前に共通する方向性を与えられ、いわばひとつの傘の下で大きな目標に向かって取り組もうとする試みである。

この方式の協力は、同じ資金を投入するにしても、技術協力、資金協力など個々の事業に共通の方向性を与えずに実施した場合と比較して大きな成果をもたらすものであることは、インドネシアの食糧の自給達成と維持に果たしてきたわが国の技術協力、資金協力の経験が物語っているように思われる。

(2) フィリピンの事例

フィリピンでは、経済再建の一環として、生産性の向上をめざしているが、このためには特に科学技術系の人材開発が必要とされている。従来小・中学校では、正式の免許を持った理教科教師が少なく、また実験器具の不足から座学に終始する傾向が強かった。こうした事態を改善するため、1987年度から、無償資金協力により「理教科教師訓練センター」の設置、学校校舎の建設を含む教育施設の拡充、教育機材の整備などを過去数次にわたり実施し、同時に個別専門家などを派遣してそれぞれに協力を実施してきた。こうした協力の効果をよりいっそう高めるために、各種形態の協力を総合的に組み合わせて「パッケージ協力」として実施することとした。この結果、フィリピンで、1993年から実施されている「初中等理教科教育改善パッケージ協力」は、実施される各形態別協力の間に密接な補完関係を持った協力となった。

教育文化省本省に派遣されているチーフアドバイザー専門家は、プログラム全体の調整を行い、プロジェクト方式技術協力による協力では、教育手法の研究、教員養成研修のシステムづくりへの協力を中央レベルで実施している。これにあわせ、地方の理教科教育研修所(RSTC)にチーム派遣された青年海外協力隊員は、RSTCのトレーナーを対象として教育手法改善のための協力を行うとともに、地方の学校にも出かけ、現場でのデモンストレーションなどを行っている。

理教科教育の質の向上のためには、行政レベルでの制度の確立・改善や、教員養成システムの改善、現場の理教科教師の知識、技能の向上などのさまざまな段階での協力が求められる。そのどれかひとつだけが改善されたとしても、ほかの段階に十分な改善がなければ、理教科教育の質の改善は具体的に目に見える形となって現れないであろう。現実の理教科教育の改善を果たすには、そこに至る各段階での一貫した協力を実施することが重要である。

(3) キリマンジャロの事例

地域に焦点をあてた総合的な協力の実施例としてあげるキリマンジャロ州総

合開発は、1968年、タンザニア政府が各援助国に協力の重点地域を割り振り、わが国に対してはキリマンジャロ州開発への協力を要請したことを背景としている。この要請に基づいて、1970年から1977年にかけて「キリマンジャロ地域総合開発調査」が実施され、この結果として、農業開発、中小工業開発、さらに送電線建設のための技術協力や資金協力が展開されることとなった。

農業開発

農業開発では、モシ地域で灌漑施設の整備のための開発調査と資金協力を行うとともに、灌漑稲作農業の栽培試験研究と栽培技術の普及、水資源調査や農業基盤整備に必要な試験研究のため、1973年から3期17年にわたってプロジェクト方式技術協力を行った。また、モシ以外の地域でも農業基盤整備のための開発調査や資金協力などの協力を行った。

こうした協力成果をもとに、1994年からはプロジェクト方式技術協力による「キリマンジャロ農業技術者訓練センター計画」を実施している。このプロジェクトでは、農業普及、灌漑、農業機械などの技術普及を担当する全国の政府職員と中核農家の技術研修を進めているが、灌漑稲作に関する技術の普及を核に据えながらも、マラリアや住血吸虫対策のセミナーの実施、水草や合鴨の利用による低コストの環境保全型農業の実施など、現地の事情に合った総合的な農業・農村開発を試みている。

中小工業開発

中小工業開発は、1974年、中小工業の実態調査とともに有望業種の選定、工業開発のマスタープランづくりを行う開発調査を実施した。これに引き続き、わが国の有償資金協力と無償資金協力によって設立されたキリマンジャロ中小工業開発センターで、1978年から1993年までプロジェクト方式技術協力による機械加工、鍛造、鍛造、窯業技術の普及など、中小工業振興のための協力を行った。

工業開発は、タンザニアの基幹産業である農業部門の犠牲を強いるものではなく、むしろ農業部門と共存し、相互補完的なものであることが必要である。キリマンジャロ州の工業開発では、地域の農民や低所得者層のニーズに根ざした生産物を生み出す中小工業の開発を農業開発とともに進めることにより、地域経済の底上げをめざしている。

3 今後の展開

地域経済・社会の開発は、さまざまな角度から、継続的な開発努力を積み重ねていくことにより実現されるものである。30年近くにわたって継続されてきた「キリマンジャロ州総合開発計画」は、こうした開発への協力の好例である。しかし、近年、モシ地域の灌漑稲作農業の成功により、周辺地域でも稲作が予想以上の早さで自立的に普及したことから水不足が大きな問題となっており、地域の水資源利用の配分を改めて地域経済の実情にあわせて見直し、持続的な開発への協力を行っていく必要も生じている。

こうした地域の資源と調和のとれた開発は、地域内で総合的に事業を展開し

ていくことによりなし得ると思われる。その意味では、水問題の発生は、キリマンジャロ州の総合的な開発が依然その過程にあることを示すものであり、地域のさらなる発展に向け地道で息の長い協力が必要であるといえよう。

本章において紹介した総合的な事業展開は、いずれも単独の技術協力では果たし得ない開発効果をもたらすものであることを物語っている。このことから総合的な事業展開では、その国、地域の事情を複眼的にとらえ、開発ニーズに最も適した協力方法により複数の切り口から協力を行うことが必要であるといえる。

こうした総合的な事業展開をさらに促進するため、1998年度には、社会開発総合プログラム協力実施の予算が新設された。これは、行政能力、財政基盤などの脆弱なアフリカ地域の国を対象として、中央から地方に連なる行政システム、組織制度づくりを行うこと、ローカルNGOなど現地の人材、組織を活用しながら、地域住民の参加によるコミュニティ開発の展開を支援することなどを一体化して実施するものである。このため、複数のプロジェクト方式技術協力を核とし、研修員受入事業や青年海外協力隊などの技術協力を有機的にプログラムに組み込み、さらには無償資金協力や有償資金協力、またほかのドナーとの連携をも視野に入れながら、協力を実施することが計画されている。

このように社会開発総合プログラムでは、質的な広がりを持った協力が実施されることにより、より具体的で、社会的インパクトの高い成果が得られることが期待されている。

第7章 人材養成・確保事業

第1節 人材養成・確保

国際協力事業団設立以後、開発途上国の開発ニーズはますます多様化し、援助要請数も飛躍的に増加の一途をたどるなか、専門家の養成・確保の必要性が高まり、こうした事態に効果的に対応するため、1980年度、外務省に技術協力専門家養成確保総合検討委員会が、翌1981年度に専門家養成確保総合検討専門委員会が設置され、専門家養成確保事業に関する総合的な検討が行われた。これら委員会の提言を受け、国際協力事業団は国際協力総合研修所の設立に向けた調査、検討を行い、1983年3月、同研修所の設立基本計画を策定した。これに基づき同年10月1日、技術協力をライフワークとする国際協力専門員などを国際協力事業団が確保し、技術協力専門家などの養成研修や技術協力に関連する調査研究、技術情報の整備・提供を行うことを目的として国際協力総合研修所が設立された。

1 国際協力専門員の役割

国際協力総合研修所設立と同時に国際協力専門員制度が発足した。国際協力専門員の役割は、主として、開発途上地域などにおける技術協力専門家としての活動、これら開発途上地域での活動の経験や知見をもとに、国内では国際協力事業団全体のインハウス・コンサルタントとして事業の技術的サポートを行うこととされ、事業団直属の技術協力の専門家グループとして重要な役割を果たしている。

その具体的業務は、①技術協力専門家としての海外派遣、②協力事業関連の調査などのための海外派遣、③専門分野に関する技術支援など、④関連分野の調査研究などの実施または支援、⑤専門員としての必要な技術研修、とされている。

ライフワーク専門家とも称される国際協力専門員は、一般公募によって選ばれ、総裁が委嘱する。その専門分野は、計画・行政（開発計画、環境、WID、経済開発、情報処理）、公共・公益事業（上水道、運輸・交通、水資源開発、建築・土木、電気通信）、エネルギー（電源開発）、商業・観光（観光開発）、農林水産（農業開発、畜産開発、林業開発、水産開発）、鉱工業（工業開発、鉱業開発）、保健・医療（保健・医療、人口家族計画）、人的資源（職業訓練、教育）などである。

国際協力専門員は、今日まで開発途上地域で、政策アドバイザー、技術協力専門家、プロジェクト方式技術協力のチームリーダー、各種調査団の団長や団員、企画調査員、長期調査員などの立場で、協力案件の発掘、形成、実施、評

価のさまざまな段階で技術協力活動に従事し、その専門性と国際協力の経験をともに国際協力事業団事業の効果的、効率的な実施に寄与している。

国内では、それぞれの専門分野の立場から開発途上地域での協力活動の経験をもとに、国際協力総合研修所で実施している技術協力専門家養成研修や派遣前集合研修での講義、国内カウンターパート研修のカリキュラム開発や講義、回別・分野別援助研究、技術協力に関連する調査研究、各種調査報告書の審査、無償資金協力案件に対する技術的助言、派遣中の専門家に対する技術的助言、などの業務に従事している。

近年、大学など多くの教育機関が開発援助に関する教育（開発協力）を拡大しており、国際協力事業団職員やOBとともに専門員に対しても、学部生や大学院生を対象とした政府開発援助、国際協力、技術協力などに関する講義の要請が年々増加している。これまで専門員は、20以上の大学などで開発援助論、国際開発計画論や地域論などに関する講義を行うなど、学生への教育、啓蒙活動を行っている。なお専門員制度設立以来、5名の専門員が大学教授に転職し、活動を続けている。

2 ジュニア専門員制度

ジュニア専門員制度は、青年海外協力隊（JOCV）や国際機関の Junior Professional Officer（JPO）経験者、NGO などでのボランティア活動経験者などを対象として、国際協力に携わる人材を養成することを目的に1990年度に設立されたものである。所定の選考を経てジュニア専門員を委嘱されると、国際協力事業団の国内外での国際協力の現場において3年間の実務研修を行い、それぞれの進路を選ぶ。

設立以来141名（1997年度末現在）のジュニア専門員が委嘱され、その内半数以上が JOCV 経験者である。国際協力事業団の関係事業部において国内での実務経験を積んだあと、海外の技術協力プロジェクトの現場でもさらに経験を深める。

これら一連の実務経験を経た者は1997年度末現在で93名に達し、うち93%に相当する86名が国際協力事業団派遣専門家や調整員など事業団関連の業務に従事している。

3 人材養成研修

国際協力事業団発足とともに、専門家派遣前集合研修、中期研修（現・技術協力専門家養成研修）、海外長期研修を開始した。

派遣前研修

専門家派遣前集合研修は、派遣がすでに決定した専門家とその同伴家族に対して行う5週間の研修で、専門家の役割、現地の事情、健康管理などを内容とする2週間の一般研修と3週間の語学研修（英語または必要に応じてフランス語、スペイン語、ポルトガル語、インドネシア語、タイ語、中国語など）よりなり、年間8回実施している。さらに追加的な個別語学研修、フランスやメキ

シコで赴任時に実施する第三国語学研修(フランス語やスペイン語)、専門技術の補完と向上を目的とした個別技術研修を実施している(1974年度～1997年度受講者累計1万1789名)。

養成研修

技術協力専門家養成研修(1991年度までは中期研修)は、近い将来、専門家として派遣される者を対象に、一般研修(国際協力論、開発論、地域論、異文化論、技術移転手法、PCM手法)、語学研修(英語やスペイン語)、分野別専門研修、海外現地研修(タイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、ネパール、インド、ヴェトナムなど)を実施している。

国際協力事業団設立当初、農業コース(47名)、鉱工業コース(10名)、その他一般コース(社会開発と医療協力にかかわる専門家5名)で始まったが、1979年度から環境衛生コースを新設し、さらに、1990年代には要請分野の多様化を反映して、新たに感染症対策や造林、都市環境コースを開設するなど順次拡充してきた。現在、インフラストラクチャー、マンパワー、環境衛生、農業一般、農業土木、林業、資源エネルギー、工業開発などの従来のコースに加え、都市環境、教育、開発と女性(WID)、貧困層対策、公害対策、廃棄物処理対策、環境アセスメント、地球環境、海洋汚染対策、人口問題基礎などの新たなコースを開設している。受講者の大半は、派遣専門家や調査団もしくは国内での研修員受入などの国際協力事業に携わっている(1974年度～1997年度受講者累計3097名)。

海外長期研修

海外長期研修は、援助ニーズが多様化するなか、わが国が技術協力を円滑に実施していくうえで人材が不足している分野について、先進国、開発途上国などの教育機関、試験研究機関などに国内の技術系人材を2年を限度として派遣し、将来国際協力分野において高度な技術をそなえた指導的専門家として活躍するために必要な専門的研修を行い、豊かな国際感覚をもあわせ持った国際人として、海外で活躍できる人材を確保することを目的とする制度である。1974年度から毎年20名～30名程度を派遣しており、すでに500名を越す人たちがこの研修を終了した(1974年度～1997年度受講者累計561名)。

技術協力総合研修

技術協力経験者で将来プロジェクトリーダーまたは技術協力の企画、運営管理など指導的役割を担うことが期待される者を対象に、理論的、実践的に広範により深い知識を習得することを目的として1980年度に開始した。当初は、特別帰国と再派遣が予定される帰国専門家を対象にしていたが、その後、プロジェクトリーダー・調整員のための研修プログラムとなっている(1980年度～1997年度受講者累計1451名)。

自治体職員研修

地方公共団体職員などに対する国際協力の啓発を目的として、1982年度から国際協力事業団国内各支部を中心に国際協力セミナーを開催してきたが、1986年度から国際協力総合研修所で外国語研修を含む1カ月の地方自治体職員等

際協力実務研修を開始し今日に至っている(1987年度～1997年度受講者累計790名)。

NGO実務者研修ほか

1986年度よりNGO支援事業としてNGO実務者研修(現在のNGOスタッフに対する外国語研修)を実施し、一般公募によるマラリア対策コースも1988年度まで3年間実施した(1986年度～1997年度受講者累計184名)。

また、1981年度に経済技術協力に直接携わる優秀な民間の人材を育成することを目的に留学生派遣事業を開始した(1974年度～1997年度受講者累計175名)。

インターン海外派遣

新たな試みとして、将来技術協力の担い手として活躍が期待される人材を確保するため、現在国際協力に関連する分野を専攻し、将来有望視される大学院学生をインターンとして1～3カ月間国際協力事業団組織で実務体験させるインターンシップ制度を開始し、1997年度14名の学生を受け入れ、1998年度以降も数十名の学生を受け入れる予定である。

海外講師招へい

養成研修に関連する事業として、1981年度より先進諸国の援助動向、開発途上国の開発政策および開発プロジェクトの現状などに対する理解を深めるため、海外の開発問題の研究者や専門家等を招へいし、国際協力関係者を対象としたセミナーを開催してきた。こうして海外より招へいした開発専門家はすでに100名を超えている。

4 専門家登録と公募

専門家登録制度は国際協力事業団発足とともに海外技術協力事業団と海外農業開発財団がそれぞれ持っていた制度を引き継ぎ、今日に至っている。この制度は、専門家の海外派遣を円滑に行うため、広く全国から専門家派遣を希望する人材を発掘し、登録することを目的としているが、帰国専門家や、専門家養成研修など事業団の実施する研修を受講した人々の登録が多数を占めている。毎年、新規登録者は研修受講者を含め約300名あり、1997年度末の登録者総数は2236名で、そのうち一般登録者は406名である。

専門家公募制度は過去に単発的に実施してきた経緯はあるが、継続性はなかった。しかし、分野をまたぐ要請など専門家派遣ニーズはいつそうの多様化が進んでおり、従来のリクルート方法では対応が難しくなってきた。一方、国民の政府開発援助に対する関心も徐々に高まり、国際協力への参加の幅も広がりをみせている。

このため、技術協力人材を広く一般からも募るため、1997年度から継続的な専門家公募を開始した。初年度は、マレーシア野生生物保護管理、モンゴル中小工業振興の2名の専門家を選考、派遣した。一般からの反応も大きく、1998年度は、公募枠を拡大し選考の結果、40件、40名の派遣を決定した。

公募で戻ったボルネオの主

技術協力の専門家の人材源を広げようとした「公募制」によって選ばれた安間繁樹さんとマレーシア・サバ州の州都コタキナバルで会った。

「公募というので赴任前、メディアに注目された。しかし、私がどんなことをやってきたかは、あまり質問されなかったですね」といって、3冊の分厚い英文の図録をみせてくれた。「インドネシア・東カリマンタンの哺乳動物」「ブルネイの哺乳動物Ⅰ・Ⅱ」だった。安間さんは、サバ州内の熱帯雨林に野営しながら、野生動物の観察、調査から戻ってきたところだった。東カリマンタン、ブルネイ、サバと地名は違うが、実は3か所とも日本の二倍も広いボルネオ島にある。

安間さんは、ほぼ10年にわたって、ボルネオ島の哺乳動物の生態を記録に残すため、川を遡り、山野を歩いてきた。ボルネオ島の主といえよう。「3つの国で区切られていても、自然や動物に国境はない。ボルネオ産哺乳動物222種のうち、135種の写真を撮りましたよ。つかまえたのは標本にした」

ほとんどが夜行性だから、昼間、動物が通りそうな場所を見当をつけ、ピーナッツ、サツマイモ、鳥肉やソーセージ、魚の餌を置き、カメラやビデオカメラをセットする。赤外線スイッチ、踏み板式スイッチをつけ、動物が通ると、フラッシュが働き彼らの姿をとらえる。

「連中もビックリする。カッと目を開いたり、口を開けたり。ときにはタイミングがはずれ、しばしば写らないことも。もちろん、空振りの夜はある。でも長年のカンで連中と出会えるんですよ」

JICAの短・長期専門家だったこともあるが、研究所勤務やチームワークではやれない仕事だ。法学士、理学士、農学博士とアカデミックな肩書きの主だが、沖縄・石垣島の中学校で教鞭をとったあと、西表島でイリオモテヤマネコの採食行動を研究、博士号を取り、世界自然保護基金(WWF)の日本委員会では高知・中村市のトンボ天国づくりを。行動派の動物学者として、公募でまたボルネオ島に戻って、気力は充実している。

「怖いのは野生動物でなく、人間です。調査のためテントを張っていた。人の声ができる。40人もの盗賊団でした。伐採は禁止されている熱帯雨林の樹木を夜、密かに切る。みつかったらわが身が危ない。カメラをはずし、逃げてきました」

インドネシアやブルネイより自然保護が進んでいるマレーシアでも、開発に迫られる動植物への影響を身をもって体験していた。

(ジャーナリスト 青木 公)

出典：「JICA NEWS」No.313

5 展望と課題

国民参加による国際協力の拡大

近年、開発途上地域への協力には環境、人口など地球規模の問題のほか、民主化や市場経済化に対する制度づくり、知的支援などの分野も加わり、援助のニーズは多様化している。これらの多様化したニーズに応えるために、従来の省庁推薦方式や国際協力事業団の専門家確保制度に加え、広く地方公共団体や民間セクターなどから有能な専門家を募ることが求められている。一方、国民の国際協力に対する関心は高まり、国際協力に関わるNGOの数も増え、国民参加の幅の広がりを見せており、能力と意思を持つ一般の国民が国際協力に参加

できるよう専門家の公募をいっそう拡充する必要がある。

同時に、NGOや地方自治体などとの連携による幅広い援助人材の育成や、開発教育を主体とした国際協力人材確保のための長期的な取り組みが必要であり、同時に国民の理解を求めるより具体的な広報活動の推進が重要となっている。

開発援助人材データベースの拡充

国際協力事業団は、その事業形態別に幅広い援助人材の情報を有しているが、国別・地域別、セクター別など、必要な人材ニーズに対して的確に答えられるよう、総合的な人材データベースを整備・拡充していく必要がある。特に、国別アプローチの強化にともなう学識経験者などの人材データ整備、帰国専門家、開発NGOなどの有能な経験者の活用をいっそう図るため、人材情報の蓄積が急がれている。

第8章 援助効率促進事業

援助効率促進事業は、援助サイクルの、特に入口の段階となる援助計画の作成や援助案件の形成の段階、ならびに出口となる終了時評価、事後評価段階での取り組みを強化することによって、事業の質的向上をめざすものである。

このような取り組みは、1982年、開発調査事業費のなかに、プロジェクト形成基礎調査と援助評価調査のための援助効率促進基礎調査費を設けたことに始まる。

1988年度、国際協力事業団の事業規模（交付金ベース）は予算額で1000億円の大台を超え、翌1989年には、わが国の政府開発援助額は米国を抜き、世界のトップ・ドナーとなった。こうしたなか、総務庁は「政府開発援助に関する行政監察結果」（無償資金協力・技術協力分、1988年）を公表した。政府開発援助に対する国民の関心も高まり、国際協力事業の効果的な実施に関する認識も一段と高まった。このような状況のなかで、国際協力事業団では、1988年度に、援助効率促進基礎調査費を援助効率促進費とし、従来から行ってきた協力事業の質と効率の向上のための取り組み体制の強化に乗り出した。

第1節 国別事業実施計画の作成と国別援助研究の実施

1 国別事業実施計画

国際協力事業団において国別に中長期的な協力の方針と計画を取りまとめる試みは、これまでも種々行われてきたが、1990年代に入り、より具体化することとなった。各国の政治・経済・社会状況、経済社会開発の現況、並びに国際機関・先進国の援助動向などを概説するとともに、援助の重点分野やセクター別の具体的課題と重点地域、事業実施上の留意事項、評価結果のポイントなどを内容とするもので、在外事務所や関係部署からの情報を取り込みながら、「国別援助実施指針」の作成を開始した。全在外事務所所在国とそれ以外の主要国を対象として作成している。

1997年には、わが国の財政事情の悪化にともない、翌1998年度から向こう3年間にわたり政府開発援助予算を縮減していくことが閣議決定された。その一方で、開発途上国からわが国に寄せられる期待は依然大きく、これまでも増して限られた資源を有効に、その国の開発にとってより重要と考えられる分野に振り向けていく努力が必要となってきた。この意味においても、「国別援助実施指針」は重要な役割を担っており、毎年実施される新規案件の検討にあたり、要請案件が中長期的な協力計画に合致したものであるかを判断する際の座標軸の役割を果たしてきた。

現在国際協力事業団では、開発課題の分析、開発途上国の取り組み、他のド

ナーの動向およびそれを踏まえた国際協力事業団事業の中期的な計画を、検討、実施するために「同指針」を発展させ、「国際協力事業団国別事業実施計画」として1999年度より新たに作成するべく、現在国際協力事業団在外事務所がある48カ国について準備を進めている。

「同計画」は開発途上国側からの協力要請の提出に先立って、実施機関側としての考え方を明確にすることにより、実現性の高い要請がなされるよう働きかける際の根拠ともなる。さらに、その国の開発にとって特に重要と考えられる課題については、単独の事業形態でなく、複数の事業を組み合わせ、総合的に事業を実施していくことも必要であり、また、貧困地域の社会開発など、課題によっては、セクター横断的なアプローチが求められることがある。こうした場合に、協力目標を明確にし、計画的に事業を実施できるよう援助案件を形成するうえで、「同計画」は重要な役割を果たすことになる。

(1) 国別情報収集

ある国における過去の協力の経験や現在実施中の協力のなかから多くの教訓や情報を学びとり、新たな協力の展開のなかに活かしたり、同一の国、地域で実施されている関連分野の事業の実施状況を把握しておくことは、協力の複合的効果をねらううえで重要であり、また、重複を避けるうえでも必要である。

こうした観点から、国際協力事業団では、1983年以来援助対象国に関する情報の収集に努め、収集した情報は、企画部地域各課を中心に取りまとめるうえ、関係各事業部で共有し、各事業部が取り組む事業の効果的実施に役立てている。

(2) 実施体制の整備

国別アプローチの実施にあたっては、企画部による「国別実施指針」の作成や被援助国に関する情報の提供に加え、企画部に設置した地域課（1981年に企画部総合開発計画課から名称変更）が中心的な役割を担ってきた。1989年、地域課は地域第一課と地域第二課の2課体制となり、1991年、さらに地域第三課を設置し、より細かく地域別、国別アプローチがとれる体制を整えた。

1983年に設置された国際協力総合研修所は、国別の技術情報の収集・分析を行う役割を担っている。さらに、1994年に設置した基礎調査部は、協力の入口部分のプロジェクト形成調査を所掌するなど、国別アプローチの組織横断的な実施体制が整ってきた。

また、事業部も、部内の各課の所掌を地域別に改め、国ごとの事業実施経験の蓄積を図るとともに、国別アプローチをより的確に実施できるよう体制整備を行ってきた。こうして各部が一体となり、共通の基盤に立って個々の開発途上国への援助を実施する体制をさらに整備するため、1999年度には現在の組織体制を抜本的に改め、援助計画の作成から実施までを国・地域別に一貫して行えるよう地域別4部（仮称）を創設するなどの体制整備に取りかかっており、援助の効率化へ向けさらに一步を踏み出そうとしている。

2 国別援助研究

1986年、国際協力事業団は、高橋彰東京大学教授を座長とする7人の有識者、

援助関係者からなるフィリピン国別援助研究会を発足させ、同国の政治、経済、社会、文化、各セクター別の現状など総合的な分析を行い、フィリピンに対する望ましい援助のあり方を提言した。

翌1987年には、タイを対象として取り上げ、以後順次研究対象国・地域を広げていった。

援助研究会名	年度	座長名	援助研究会名	年度	座長名
フィリピン	1986	高橋彰彦座長	マレーシア	1992	村上敦座長
タイ	1987	高橋泰彦座長	南部アフリカ(地域別)	1992	小田英郎座長
インド	1987	中根千枝座長	フィリピン(第二次)	1993	高橋彰彦座長
インドネシア	1988	市村真一座長	インドネシア(第二次)	1993	市村真一座長
中国	1988	大栗佐武郎座長	ヴェトナム	1993	石川澄座長
バングラデシュ	1988	渡辺利夫座長	インド(第二次)	1994	中根千枝座長
パキスタン	1989	平島成留座長	パキスタン(第二次)	1995	平島成留座長
アフリカ(地域別)	1989	船部正也座長	タイ(第二次)	1995	西野文雄座長
ブラジル	1990	水野一雄座長	ペルー	1996	細野留雄座長
スリ・ランカ	1990	広野良吉座長	タンザニア	1996	犬飼一郎座長
オセアニア(地域別)	1991	中内恒夫座長	中国(第二次)	1997	渡辺利夫座長
エジプト	1990	石川澄座長	インドネシア(第三次)	1998	福地崇生座長
ケニア	1991	犬飼一郎座長	フィリピン(第三次)	1998	高橋彰彦座長
ネパール	1991	山田博一座長			

国別援助研究は、各国の社会、経済開発の現状を的確に把握したうえで、協力のあり方、協力対象としての重点課題などを明確にし、そのうえで当該国の実情に応じた効果的な協力を立案・実施するための「国別アプローチ」の基礎をなすものである。

第2節 プロジェクト形成機能の強化と事業評価の拡充

1 プロジェクト形成

国際協力事業団が実施する事業は、開発途上国政府からの協力要請に基づいて実施されるものであるが、開発途上国側から出される要請のなかには、方向性としてはその国の開発ニーズに合致すると考えられるものの、詳細な背景情報が不足であるため、具体的にどのような協力内容が適当か判断できないものもある。また、要請内容がわが国のその国に対する協力の重点分野あるいは重点課題としているものに該当すると考えられるものの、日本側にもどのような内容の協力を求めるべきかの検討が不十分なものもある。さらに具体的な要請はないものの、わが国の援助方針に照らしてぜひとも案件形成を図るべきものと考えられるものもある。

こうした場合、国際協力事業団では、「国別援助指針」に示された事項を参照し、外務省とも協議のうえより適切な協力を具体化するためプロジェクト形成調査団を相手国に派遣し、具体的な協力要請の策定に向けて相手国政府を側面

的に支援することができる。

プロジェクト形成調査とあわせ、企画調査員や在外専門調整員の制度も設けられ、より長期に基礎情報を収集し、相手国側により近い立場から案件形成ができるようになるなど、プロジェクト形成に関する包括的取り組み体制が整備されてきた。

こうしたプロジェクト形成の過程において重要なのは、国——セクター——案件という考え方であろう。より広い視野からその国の社会経済状況を見渡し、特にその国の開発にとって重要な意味を持つセクターや課題をみつけ出す。さらに、重要なセクター、課題について詳細な情報を収集し、どのようなアプローチによりこれを解決していけばよいのか、その手段を検討し、それに必要な日本からの協力を案件として取りまとめる。こうした一連の流れがあつてこそ、開発効果が期待できる優良案件が形成されると考えられる。

1990年以降の東西冷戦構造の崩壊にともない、インドシナ、東欧、中央アジアなどへと援助のフロンティアが拡大したこと、中東和平への貢献、対アフリカ支援の強化が打ち出されたことなどが、プロジェクト形成機能の強化を促す契機ともなった。市場経済化支援や人間中心の開発などの協力については、従来の協力の枠組や手法にとらわれない柔軟なアプローチが求められるとともに、十分な現地情報の分析に基づいた包括的な取り組みを行う必要があり、プロジェクト形成調査の役割は大きい。

2 評価

(1) 目的と実施体制

評価の主たる目的は、評価の結果得られた過去の教訓を、新たな事業の形成や実施にフィードバックすることにある。技術協力は、ある国の技術を他国に機械的に移して済むような単純作業ではない。ある国の社会で育った技術を、自然環境、風俗、習慣、言語、価値観、発展段階の異なる他国の社会に適用し直すという困難にして複雑な作業である。その過程では、将来予測が困難で不確実な見通しのなかで、事業を進めなければならないことが多い。

技術協力にあつては、こうした困難な条件下で、案件を形成し、実施しなければならない。それゆえに、事業経験の積み重ねのなかから、効率的な事業実施のノウハウや教訓を学びとり、新規事業の計画運営に応用することが重要な意味を持つてくる。

評価結果の活用

国際協力事業団の評価活動は、政府開発援助の実施機関としての立場から、主に技術的な観点に重点を置いて、協力案件の目標達成度、自立発展性、協力効果などを確認し、評価結果を踏まえて、①進行中の案件については必要に応じ実施計画の変更を、また、②終了後の案件については評価から得られた教訓を整理、分析し、将来の類似の案件形成にフィードバックすることにより、効果的な援助遂行能力を高めることをめざして行うものである。

国際協力事業団は、また、開発援助事業がどのように実施され、評価されて

いるかなど、協力案件の実施状況に関する評価結果を報告書にまとめ、1995年度から毎年公表している。

(2) 評価機能の強化

1970年代後半からわが国の政府開発援助の予算規模が拡大され、援助量が増加するにつれて、効果的な援助の重要性について国内的認識が高まるようになった。

これを受けて、国際協力事業団設立翌年の1975年ごろから、組織内部で評価手法の検討が進み、プロジェクトの目標達成度の把握やインパクトの測定など、一連の評価活動が徐々に行われるようになった(実例として、「インドネシア・ランボン農業開発計画」、「ネパール農業開発計画」があげられるが、いずれの評価も相手国側と共同で行ったという点で、当時としては画期的なことであった)。しかし、評価活動は緒に着いたばかりで、現在採用しているプロジェクト終了後の自立発展性(Sustainability)などを視野に入れた体系的な評価システムとはほど遠いものであった。

1980年ごろになると、DAC諸国や国際援助機関を中心に「援助は開発途上国の発展に役立っているのか」との問題意識が国際社会に起こり、国際的にも評価重視の傾向が高まった。翌1981年、政府開発援助5カ年倍增計画(第2次中期目標設定)が打ち出されることにより、わが国の政府開発援助は計画的拡充期に入るが、財政状況の厳しいなかで例外的扱いを受けている政府開発援助に対して国民の関心が高まり、援助事業の効率的な実施についての認識が一段と増した。

このような時代背景のもとで、同年7月、国際協力事業団は、事業団内に事業評価のあり方を検討するための評価検討委員会を設置し、同年外務省に設けられた経済協力評価委員会とも綿密な連携を保ちながら、評価に対する本格的な検討を開始した。同委員会は、1981年度、国際協力事業団の評価実施上の問題点を整理するための「評価の現状と問題点」をまとめ、1982年度には、各事業ごとにケース・スタディを実施し、その検討結果などに基づいて評価手法のガイドラインとなる「事業形態別の終了時評価のあり方(執務参考資料)」に取りまとめた。このなかで、事前調査の段階でのニーズ、協力の目的、活動計画および投入計画についての十分な把握、援助参加者の継続性、被援助国の経済社会開発計画の十分な把握と援助プロジェクトの関連性、ローカルコストの適正な検討、的確なフォローアップの必要性、などが指摘された。引き続き1983年度には、6カ国25案件について、現地調査を含む経済技術協力評価調査を外務省と合同で実施した。

なお、外務省はまた、1982年度より、独自に『経済協力評価報告書』の発表を開始した。

国際協力事業団の1982年度開発調査事業費に初めて援助効率促進調査にかかる経費が認められ、この費目によってプロジェクト形成基礎調査、援助評価調査が実施されることになった。さらに1988年10月、企画部内に評価室を設置することにより、それまで事業形態ベースで進めてきた評価活動がようやく組織

横断的に取り組まれる体制が整った。

1990年4月、評価室は機能を強化、拡充して評価監理課となり、さらに1996年10月、評価業務の重要性を考慮して、同課を評価監理室に格上げし、評価に関する企画・調整、総合評価など、国際協力事業団が行う評価業務を統括するとともに、全体事業の円滑、効率的な実施のためのウォッチャーとしての重責を担うことになった。これ以降、評価監理室を中心に、評価の目的、基準および方法など、援助実施機関としての評価についての考え方が順次整理され、国際協力事業団独自の評価手法が開発されるなど、評価実施のための環境が徐々に整ってきた。

(3) 段階別評価調査

国際協力事業団が行う評価調査は、事業の流れに沿って、「いつ」「誰が」「何を」評価するかによって、以下の3つのカテゴリーに分類される。

中間評価

プロジェクト実施の中間段階で事業の進捗状況をレビューし、その評価結果を即時フィードバックするための評価であり、事業が当初計画どおり円滑に行われているか否か、あるいは、外的条件に変化が生じた場合、それにどのように対応し、軌道修正を行ったか、またはすべきか、などについて検討するための評価である。こうした評価はモニタリングのツールとしてプロジェクトの進行管理上欠かせないものとなっている。

終了時評価

プロジェクト終了の時点で、所期目標の達成度や妥当性、案件実施の効率性、効果、将来の自立発展の見通しを確認するとともに、プロジェクト終了後のフォローアップの必要性の有無について調査するもので、調査は本部の事業部または在外事務所によって行われる。

事後評価

プロジェクト終了後一定期間が経過した時点で、プロジェクトがもたらした効果やプロジェクトが援助受取国側に移管されたあとの運営管理が問題なく行われているか否かなど、プロジェクトの自立発展性を中心に評価を行うものである。

なお、事後評価調査は、すでに終了した複数の協力案件を対象に横断的に行われるもので、本部の評価監理室（一部在外事務所）によって行われ、調査は次の4つのカテゴリーに分類される。

①国別評価

特定国を対象に、複数案件についてセクター横断的に評価し、当該国に対する援助実施の協力効果や実施上の問題点について整理、分析し、その結果を同国での今後の案件形成などに役立てようとするものである。

②特定テーマ評価

特定のセクターや事業形態、また環境、貧困などの地球規模の問題を対象に幅広い視点から評価調査を行い、協力にかかわる問題点を整理し、その結果を同分野での今後の案件形成や立案、実施に反映させることをねらいとして

行う。

③第三者評価

評価に客観性を持たせ、同時により幅の広い視点から評価を行うために、学識経験者やジャーナリストなどの外部有識者(第三者)に評価を依頼し、その提言の結果を今後の実施に役立てようとするものである。

④合同評価

特定案件に関する協力効果や問題点などについて、援助受取国側の関係者と合同で評価調査を行い、共通の認識を得るとともに、評価結果を今後の事業計画や実施に反映させるものである。このほか、国際援助機関やほかの先進国援助機関と合同で同種の評価を行うことにより、これらの機関との連携協力の強化を図っている。

以上の評価調査のほかに、事後現況調査がある。プロジェクト協力終了後、相手国が熱意を持って運営を行っているにもかかわらず、財政事情の悪化など外的要因により、プロジェクトの円滑な運営に支障を来し、放任すれば期待された協力効果が半減しかねないケースが起こり得る。このような事態を未然に防ぎ、または最小限に食い止めるために、事後モニタリングの一環として実施するのが事後現況調査である。

具体的には、プロジェクト方式技術協力、無償資金協力、技術協力機材供与の3事業について、協力終了後一定期間を経過した時点で在外事務所を通じて、組織の運営状況や施設、供与機材の稼働状況なども含めた自力運営状況について調査し、必要があれば専門家派遣や修理部品の購送などのフォローアップを行うものである。

なお、開発調査事業関連の案件については、フォローアップ調査として、また研修員受入事業については帰国研修員フォローアップ調査として、それぞれ担当事業部が同種の調査を行っている。

(4) 評価基準とその手法

国際協力事業団は評価基準として、開発援助委員会(DAC)が1991年に採択した評価原則のひとつである次の5つの基準から評価を行っている。

①実施効率性

プロジェクトの「投入」から生み出される「成果」の程度を把握し、手法・方法・期間・費用の適切度を検討する。

②目標達成度

当初計画された、あるいは途中で修正されたプロジェクトの目標に対して、達成された成果を検討する。

③効果

プロジェクトが実施されたことにより生じる直接的、間接的なプラスおよびマイナスの効果を検討する。これには計画当初には予想されなかった効果をも含む。

④計画の妥当性

評価時においてもプロジェクトの目標が有効であるか否かを検討する。

⑥自立発展性

援助プロジェクトによってもたらされた成果や開発効果が、協力が終了したあとも持続されているかどうかを把握し、あわせて実施機関の自立度を運営管理面、財務面、技術面、その他の諸側面から検討する。

上記評価基準に基づき、評価手法の開発に関するさまざまな試みがなされたが、このなかで最大の具体的な成果は、プロジェクト・サイクル・マネジメント手法の開発である。

この手法はDACが提唱する評価5項目(効率性=Efficiency、目標達成度=Effectiveness、効果=Impact、計画の妥当性=Relevance、自立発展性=Sustainability)の視点を踏まえつつ評価を行うもので、1994年度からプロジェクト方式技術協力の評価に導入されている。

この手法の導入により、プロジェクトの計画作成時点でそのプロジェクトの目標、成果がいつそう明確になり、また、その確認手法を具体的な形で定めているため、以後のモニタリングや評価を的確に実施できるようになった。このほか、そのプロジェクトに参加する日本側、相手国側関係者の双方が、従来より明確な共通認識に基づいてプロジェクトのモニタリングや評価を行えるようになったことは大きな収穫である。また、類似の手法が国際援助機関や欧米の援助国で用いられているため、これらの組織との意見交換や連携協力がやりやすくなるなど、本手法開発のメリットは大きい。

なお、この評価手法は、プロジェクト方式技術協力のほかに、研修員受入、専門家派遣、機材供与、および無償資金協力の5事業を対象に適用することになっており、順次導入されつつある。

以上、国際協力事業団の評価活動の概要について紹介したが、評価行為そのものが援助の質的向上につながるわけではない。評価結果に基づいて適切なフォローアップが行われ、そこから得られた教訓や提言などが次の新規案件形成などに活かされることによって評価が初めて意味を持つてくる。

フィードバック体制の充実

評価の結果得られた教訓や提言が、事業担当部署にとって活用しやすい環境を整えることは重要である。このためには、評価情報を一次、二次加工することによって汎用性を高めるとともに、情報のデータベース化を図り、ユーザーである事業部、関係者が常時アクセス可能な状態にしておくことが重要である。

国際協力事業団は1995年度から、終了時評価と事後評価の結果を『事業評価報告書』として取りまとめ、公開している。報告書には対象案件に関する評価概要のほか、協力効果が比較的高かったと判断される事例や、今後新たな事業の計画策定にフィードバックすべき教訓や提言などが含まれており、利用価値の高い資料となっている。

このほか、セクター別に過去の援助経験のなかから学びとった数々の教訓や提言を『分野別教訓・提言集』として取りまとめ、新規案件の形成時に役立てているほか、毎年行っている次年度の新規要請案件検討会(開発途上国政府提出の援助要請案件の選定に関する部内審査)では、過去の評価結果の教訓や提

言が案件選定のうえで重要な役割を果たしているなど、フィードバックに関する内部努力が払われている。

(5) 課題

モニタリング・評価システムの定着化

モニタリング・評価は事業効果を高めるための手段であり、事業の実施管理システムのなかで、モニタリング・評価が明確に位置づけられ、確実に実施され、その結果がその後の事業実施に適切に反映されることが重要である。

第三者評価の拡充

援助の質を高めることと並んで重要なことは、援助の長期安定的な計画実施である。このためには、国民各層の幅広い支持を得るとともに、参加型援助の拡充を図るなど、援助体制の裾野を広げる努力が必要である。この意味で、すでに実施している第三者評価をさらに拡充し、評価の客観性・透明性をさらに高めることが、国際協力事業団事業に関する国民各層の幅広い理解と支持を得るために重要である。

多様な評価手法の開発

従来の国際協力事業団の事業は「1案件1事業形態」の取り組み体制が主流をなしていたが、今後とも多様化する開発ニーズにより効果的に対応するには、複数の事業形態を柔軟に組み合わせたプログラム・アプローチの取り組みもまた重要である。この意味で、現行の個別案件中心の評価手法に加え、複数の事業形態を網羅した事業横断的な評価システムを開発する必要がある。

また、環境やWID/ジェンダー、貧困問題など地球規模の問題に関わる協力について事業横断的な評価手法の開発も急がれる。

参考文献

- 「個別派遣専門家のしおり」1995年 国際協力事業団派遣事業部
- 「青年海外協力隊の歩みと現状—その20年—」1985年 国際協力事業団青年海外協力隊事務局
- 「心をつなぐ地球人—青年海外協力隊の軌跡」1995年 国際協力事業団青年海外協力隊事務局
- 「草に聞け 風に見よ 心をつなぐ地球人—青年海外協力隊の30年の歩み」1995年 国際協力事業団青年海外協力隊事務局
- 「平成10年度日系社会青年ボランティア募集案内」1998年 国際協力事業団青年海外協力隊事務局
- 「シニア海外ボランティア—No.10」1996年 国際協力事業団青年海外協力隊事務局
- 「東南アジアを知るシリーズ インドネシアの事典」1991年 土屋健治、加藤剛、深見純生編 同朋舎出版
- 「国別援助研究会報告書 インドネシア」1990、1994年 国際協力事業団
- 「我が国の政府開発援助 ODA 白書」1993～1998年 外務省経済協力局編/国際協力推進協会
- 「国別援助研究会報告書 フィリピン」1987年 国際協力事業団
- 「分野別（環境）援助研究会報告書」1988年 国際協力事業団
- 「ODAの現状と課題」1995年 行政管理研究センター
- 「予算要求説明書」1981、1982、1986、1989、1991、1995、1998年度
- 「在外事務所赴任者オリエンテーション資料（機材調達業務）」1998年2月 国際協力事業団調達部
- 「国際協力事業団10年の歩み」1984年 国際協力事業団
- 「第30回海外医療協力委員会会議事録」1998年 国際協力事業団医療協力部
- 「世界子供白書」1996年 UNICEF
- 「国際協力事業団 JDR NEWS No.1～No.21」 国際協力事業団国際緊急援助隊事務局
- 「国際緊急援助体制と国際協力事業団」1997年 国際協力事業団国際緊急援助隊事務局
- 「JMS (Japan Medical Society)」3/4号 1998年